

Anne Britt Djuve
og Hanne Cecilie Pettersen

Virker tvang?

Erfaringer med bruk av økonomiske
sanksjoner i integrerings-
programmer for flyktninger



Anne Britt Djuve og Hanne Cecilie Pettersen

Virker tvang?

Erfaringer med bruk av økonomiske sanksjoner
i integreringsprogrammer for flyktninger

© Forskningsstiftelsen Fafo 1997
ISBN 82-7422-200-8

2. opplag 2002

Omslag: Agneta Kolstad
Trykk: Centraltrykkeriet AS

Innhold

Forord	5
---------------------	----------

Kapittel 1 Innledning: Kvalifisering, klientifisering og sosialhjelp	7
---	----------

1.1 Tema	7
1.2 Hva er kvalifisering?	9
1.3 Problemstillinger, avgrensning og metode	11
1.4 Kan vi lære noe av andre land?	15
1.5 Rapportens oppbygning	17

Kapittel 2 Sverige	19
---------------------------------	-----------

2.1 Innvandringen i nyere tid	19
2.2 Levekår blant innvandrere og flyktninger	20
2.3 Integreringsregime	23
2.4 Söderköping	25
2.5 Stockholm	31
2.6 Avslutning	36

Kapittel 3 Nederland	39
-----------------------------------	-----------

3.1 Innvandring til Nederland. Kort historikk	39
3.2 Flyktninger i Nederland: befolkning, rettigheter og levekår	41
3.3 Integreringsregime	46
3.4 Integreringsprogrammer i Nederland	47
3.5 Oppsummering	51

Kapittel 4 USA	55
-----------------------------	-----------

4.1 Innvandring til USA	55
4.2 Levekår	57
4.3 Integreringsregime	60
4.4 Lutheran Immigration and Refugee Services	62
4.5 United States Catholic Conference, Migration and Refugee Services (MRS)	69
4.6 «Refugees are survivors» – erfaringer på nasjonalt nivå	74
4.7 Avslutning	76

Kapittel 5 Norge	79
-------------------------------	-----------

5.1 Innvandring til Norge, en kort historikk	79
5.2 Levekår blant flyktninger	80
5.3 Integreringsregime	83
5.4 Kvalifiseringstiltak for flyktninger – noen dokumenterte erfaringer ..	85
5.5 Nasjonale særtrekk	90
5.6 Avslutning	95

Kapittel 6 Oppsummering	97
6.1 Er det (bare) pisk?	97
6.2 Hva kan vi lære?	100
Litteratur	107

Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag av Innvandringsavdelingen i Kommunal- og Arbeidsdepartementet. Oppdraget bestod i å finne fram til land som har gjort erfaringer med prosjekter der deltakelse i grunnleggende kvalifisering er gjort til vilkår for utbetaling av økonomisk støtte til nyankomne flyktninger. Vi har funnet fram til tre land som har slike erfaringer: Sverige, Nederland og USA. For hvert av landene har vi, på bakgrunn av intervjuer og tilgjengelig dokumentasjon, gitt en nærmere beskrivelse av enkelte integreringsprogrammer. Vi sammenfatter også kort noen erfaringer fra enkelte prosjekter i Norge der kobling mellom økonomisk støtte og deltagelse i kvalifisering er forsøkt.

Det er viktig å være oppmerksom på at de omtalte integreringsprogrammene ikke gir et representativt bilde av hvordan flyktninger samlet sett integreres i de ulike landene. Målsettingen vår har vært å finne fram til «suksesshistoriene», for derigjennom å formidle erfaringer som kan gi nye ideer til organiseringen av arbeidet med nyankomne flyktninger i Norge.

Anne Britt Djuve har skrevet kapitlene 1, 3 og 6, samt 4.1 til og med 4.3 i kapittel fire. Hanne Cecilie Pettersen har skrevet kapitlene 2 og 5, samt 4.4 til og med 4.7 i kapittel fire.

Kåre Hagen fortjener en stor takk for grundig gjennomlesning av alle utkast og konstruktive kommentarer gjennom alle prosjektets faser (og til alle døgnetstider). Han har i stor grad bidratt til å heve rapportens kvalitet. Stor takk også til Ivar Lødemel og David Drury som begge bidro med gode ideer og nyttige innspill tidlig i prosjektet, og til Jon Rogstad som har kommet med verdifulle innspill til innledningskapittelet. Også Iracles Boumburas og Eva Haagensen fra Innvandringsavdelingen i Kommunal- og Arbeidsdepartementet skal ha takk for gjennomlesing og kommentarer til første rapportutkast. Til sist vil vi også rette en takk til alle våre informanter i Sverige, Nederland og USA som tok av sin tid til å snakke med oss om sine erfaringer.

Oslo, 1 november 1997

Anne Britt Djuve (prosjektleder)

Hanne Cecilie Pettersen

Kapittel 1 Innledning: Kvalifisering, klientifisering og sosialhjelp

1.1 Tema

Denne rapporten omhandler integreringstiltak for flyktninger den første tiden etter ankomst til mottakerlandet. Med flyktninger mener vi i denne sammenheng kvote-flyktninger, personer som har søkt og fått innvilget politisk asyl, personer som har fått opphold på humanitært grunnlag, og familiegjennforente med de nevnte kategoriene. Integreringstiltak er definert som de tiltak mottakerlandet iverksetter for å lette flyktningenes tilpasning til og inntreden i det nye samfunnet. Disse tiltakene er i de fleste land begrenset til de første månedene, eventuelt årene, etter bosetting av flyktningene.

Norge har i likhet med de fleste andre rike land som tar imot flyktninger utviklet ulike typer offentlige kvalifiseringstiltak og støtteordninger for å hjelpe flyktningene til et best mulig liv i det nye samfunnet. Hvert år kanaliseres betydelige midler gjennom dette hjelpeapparatet: I 1996 ble det bevilget nærmere 1,7 milliarder kroner over statsbudsjettet til bosetting av flyktninger og tiltak for innvandrere. Dette tilskuddet skal «dekke kommunenes gjennomsnittlige utgifter til ulike integreringstiltak, administrasjon, sosialhjelp og barnevern i bosettingsåret og de fire neste årene» (St.prp. nr.1 1995–96, Kommunal- og arbeidsdepartementet). 51 millioner ble bevilget til Utlendingsdirektoratets arbeid med integreringsspørsmål og informasjonsvirksomhet i 1996 (Virksomhetsplan, UDI 1996). I tillegg kommer kommunale utgifter som ikke dekkes av integreringstilskuddet, samt statlige utgifter til arbeidsledighetstrygd og arbeidsmarkedstiltak.

Denne satsningen er for det første et konkret uttrykk for at det norske samfunnet har, og er villig til å bruke, store ressurser for å hjelpe nye flyktninger (og innvandrere). På den annen side er også det høye utgiftsnivået en avspeiling av at nye innvandrergupper har store problemer med å bli økonomisk selvforsørget gjennom deltagelse i det ordinære arbeidsmarkedet. Det er flere grunner til at dette er en lite ønskelig situasjon: For det første representerer grupper som ikke er i stand til å forsørge seg selv betydelige utgifter for det norske velferdsapparatet. Det skal i denne sammenheng understrekes at dette langt på vei er en økonomisk belastning som Norge har påtatt seg ved å ta imot flyktninger: Det å gi beskyttelse til

flyktninger er jo nettopp *ikke* økonomisk motivert, men en moralsk forpliktelse Norge og de andre landene som har undertegnet Geneve-konvensjonen har påtatt seg. Det kan imidlertid diskuteres *hvor lenge* det er rimelig at den økonomiske forpliktelsen skal vare.

Et annet, og etter vår mening vel så viktig hensyn, er de uheldige konsekvensene langvarig passivisering får for flyktningene selv. Det er etterhvert veldokumentert at langvarig, ufrivillig fravær fra arbeidslivet er sykdomsfremkallende, også for den norske befolkningen. For flyktninger gjør det seg i tillegg gjeldende en del spesielle forhold som gjør at tilknytning til arbeidsliv og/eller utdanningssystem kan være spesielt viktig. For mange er dette veien ut av sosial isolasjon. Mange flyktninger har dessuten traumatiske opplevelser bak seg: Krig, forfølgelse, fengsling, overgrep, tap av både familie, hus og venner samt i mange tilfeller nederlag i den saken de sloss for, en farefylt flukt og for manges vedkommende langvarig usikkerhet omkring statusen for oppholdet i Norge, er forhold som hver for seg og til sammen utgjør enorme psykiske belastninger. Instinktivt vil mange mene at disse menneskene må få ro og eventuelt profesjonell hjelp for å komme til hektene igjen, før en kan forvente deltagelse i verken kvalifisering eller arbeidsliv. I praksis viser det seg imidlertid ofte at passivisering framprovoserer og forsterker de psykiske plagene, og at den beste medisinen er «keep them busy», som en av våre amerikanske informanter uttrykte det. I noen tilfeller vil likevel de psykiske plagene være så alvorlige at deltagelse i ordinære kvalifiseringstilbud og i arbeidsmarkedet er urealistisk, og det vil være nødvendig å tilrettelegge spesielle (behandlings-)tilbud.

Per i dag kommer flyktningenes svake integrering¹ i det norske arbeidsmarkedet konkret til uttrykk gjennom en omfattende yrkespassivitet, liten lønnsmessig uttelling for utdanning og norskkunnskaper (Djuve og Hagen, 1995), og en svært høy avhengighet av sosialhjelp (Hagen, 1997). Videre er det et erkjent problem at mange av de tiltak som gjennomføres har lav måloppnåelse: Virkningen på deltagerens kvalifikasjoner er svært varierende og mange innvandrere sluses ut i en lite heldig tilstand preget av passivitet, oppgitthet og avmakt. Fare for klientifisering heller enn kvalifisering kan bli overhengende. Både innen det offentlige tjenesteytende apparatet og blant innvandrerne sprer det seg lett holdninger om at intet lykkes.

¹ Integreringsbegrepet er definert på en rekke ulike måter både i faglitteratur og i andre sammenhenger. Vi anvender en definisjon av integrering som innebærer at det skal være samsvar mellom individers personlige ressurser og deres muligheter til å gjøre karriere i sentrale velferdsarenaer: En godt integrert flyktning har de samme muligheter i utdannings-, arbeids- og boligmarked som en person tilhørende majoritetsbefolkningen med tilsvarende ressurser. Omvendt karakteriseres lav integreringsgrad av manglende samsvar mellom individuelle ressurser og uttelling i velferdsarenaene. For en nærmere drøfting av dette integreringsbegrepet se Djuve og Hagen, 1995.

Flyktninge- og innvandrergruppers problemer med å forsørge seg selv gjennom lønnsarbeid i sitt nye hjemland er ikke noe særnorsk fenomen. På den annen side er det påfallende hvor lite utveksling av ideer og erfaringer det har vært mellom ulike land som sliter med like problemer på dette området. Med denne rapporten forsøker vi å bidra til å heve kunnskapene om de erfaringene andre land har gjort. Dette vil vi gjøre ved en gjennomgang av tre amerikanske, ett nederlandsk og to svenske prosjekter. Prosjektene er valgt ut fordi de er eksempler på integreringsprogrammer der deltagelse i kvalifiseringsprogrammer er brukt som vilkår for utbetaling av økonomisk støtte.

1.2 Hva er kvalifisering?

Vi vil i denne rapporten undersøke sammenhengene mellom kvalifisering, klientifisering og utbetaling av økonomisk støtte.

Kvalifisering dreier seg i denne sammenheng om tilegning av de kunnskaper som flyktningene trenger for å fungere i samfunnet, og spesielt i arbeidslivet. Hovedfokus er viet grunnleggende kvalifisering, det vil si den type informasjon og kunnskaper som flyktningene trenger å bli tilført den første tiden etter bosetting i et nytt land.

Kvalifisering er med andre ord et virkemiddel for å lette flyktningenes integrering i det norske samfunnet. I St.meld.nr. 17 1996–97 defineres integrering som «...likestilling gjennom like muligheter, rettigheter og plikter til deltagelse for alle, uansett opprinnelse». Integrering er altså mer eller mindre oversatt til deltagelse. Godt integrerte individer kjennetegnes av å ha samme muligheter, rettigheter og plikter til deltagelse i det norske samfunnet som det majoritetsbefolkningen har.

Flyktninger er en svært sammensatt gruppe, og som individer har de svært varierende behov for (videre)kvalifisering. Kvalifiseringstilbudet må derfor ikke bare være effektivt og relevant, men må også legges til rette slik at flest mulig flyktninger gjennomfører kvalifiseringen. Målsettingen for kvalifiseringsarbeidet er dermed todelt: For det første skal kvalifiseringen gi effektiv opplæring i relevant kunnskap. For det andre må tilbudet utformes slik at flest mulig flyktninger faktisk gjennomfører det.

Motivasjonen nyankomne flyktninger har for å delta i kvalifiseringstilbud vil variere med forhold som tidsperspektiv på oppholdet i Norge, sosial bakgrunn, medbrakt utdanning, alternative inntektskilder, alder, omsorgsoppgaver og ikke minst helse. Spesielt er det grunn til å tro at flyktninger som har særlig traumatiske opplevelser bak seg vil være lite motiverte for å gi seg i kast med språkopplæring og norsk samfunnskunnskap. For mange vil tilbaketrekning fra verden rundt være en

naturlig reaksjon i en slik situasjon. Personlig veiledning, støtte og tilrettelegging fra hjelpeapparatets side kan hjelpe flyktningene til å komme ut av en slik situasjon, eventuelt kan et behandlingstilbud innen det psykiske helsevernet være nødvendig i slike tilfeller. Dersom kvaliteten på kursene er lav og/eller uttellingen for å gjennomføre kvalifiseringen er liten, vil dette også høyst sannsynlig virke demotiverende. En måte å overbevise flyktningene om betydningen av kvalifisering er å gjøre selve tilbudet så godt at nytten av å gjennomføre kurset blir åpenbar. Alternativt kan flyktningene motiveres (eller tvinges) ved hjelp av økonomiske virkemidler.

Utbetaling av *økonomisk støtte* til nyankomne flyktninger skjer i Norge i all hovedsak som sosialhjelp. Denne skal i utgangspunktet være en støtte til livsopphold i den første perioden etter ankomst til Norge, i den tiden flyktningen trenger til å kvalifisere seg for det norske arbeidslivet eller utdanningssystemet. Det viser seg imidlertid at for svært mange flyktninger blir sosialhjelpen en varig inntektskilde.

Begrepet *klientifisering* brukes til å beskrive tilfeller av at egenskaper ved stønads- og hjelpeapparatet i seg selv bidrar til å gjøre klientene varig avhengige av hjelp. En hyppig påstand er at vilkårsløs sosialhjelpsutbetaling har en selvstendig klientifiserende virkning (Oslo kommune, 1990), ved blant annet å demotivere for kvalifisering (Wikan, 1995). En nærliggende løsning på dette problemet kan være å stille vilkår for utbetaling av sosialhjelp, for eksempel i form av deltagelse i kvalifiseringsprogrammer.

I Norge har sosialkontorene i dag hjemmel i Lov om sosial omsorg til å stille vilkår for hjelpen, men i praksis strekker disse kravene seg sjelden lenger enn at flyktningen må melde seg på arbeidskontoret. Tidligere undersøkelser har vist at mange sosialkontorer unnlater å benytte seg av muligheten til å stille vilkår for mottak av sosialhjelp (Hellerud, 1992). Utfallet av å melde seg på arbeidskontoret er dessuten for de fleste flyktninger nedslående: Svært få får tilbud om ordinært arbeid. En del får riktignok tilbud om deltagelse i ulike arbeidsmarkedskurs og -tiltak. Kursene er imidlertid kritisert for å være «lite innrettet mot en virkelighet hvor norske arbeidsgivere i stadig økende grad etterspør formell kompetanse» (Hovland, 1997:122). Det er dermed tvilsomt om virksomheten på disse kursene kan gå inn under vår definisjon av kvalifisering, nemlig at den skal muliggjøre deltagelse i det norske arbeidsmarkedet.

Dersomdeltagelse i opplæringstilbud gjøres til et vilkår for å få økonomisk støtte, utgjør dette en motivasjonsfaktor (eller kanskje snarere et tvangselement) i seg selv for de av flyktningene som er avhengig av slik støtte. Dette vil kunne lette oppnåelsen av målet om størst mulig deltagelse. På den annen side legger slike tvangselementer et ekstra ansvar på de som skal utforme tiltakene: Tiltakene må tilføre deltagerne den type ressurser som er relevante og etterspurte i det norske arbeidsmarkedet. Hvis ikke står man i fare for å tvinge alle pasientene til å ta en

medisin som alle vet ikke virker. I verste fall vil også kvalifiseringstiltakene ha en klientifiserende effekt, noe Hovland peker på: «...ulike tvangs- og sorteringsmekanismer kombinert med tiltakskjeding, blant annet ved hjelp av individuelle handlingsplaner, øker sannsynligheten for at unge innvandrere og flyktninger forpliktes til å gå fra tiltak til tiltak uten å bli bedre kvalifisert for arbeid på det ordinære arbeidsmarkedet. Dette øker igjen sannsynligheten for klientifisering og klientifiseringsprosesser...» (Hovland, ibid: s 123).

Det å gjøre deltagelse i kvalifisering obligatorisk for flyktningene kan altså forventes å øke deltagelsen, samtidig som det fra flere hold hevdes at krav om motytelser for sosialhjelp i seg selv har en positiv og integrerende effekt. Tanken om «workfare» i stedet for «welfare», altså å knytte økonomisk støtte opp mot motytelser i form av arbeidsinnsats, er i ferd med å få økende tilslutning i de vestlige velferdsstatene og spesielt USA (Lødemel, 1997). Dette har i flere land medført omlegging av blant annet flyktningearbeidet. En sentral begrunnelse for dette er at foreldres yrkespassivitet har svært dårlig innvirkning på barns oppvekstvilkår. Dette vil ikke minst gjøre seg gjeldende i enkelte flyktningegrupper i Oslo, der så godt som alle barn av nyankomne flyktninger vokser opp i husholdninger som er helt eller delvis avhengige av sosialhjelp. På den annen side er det fra pedagogisk hold liten entusiasme for bruk av tvangsmidler. Det er klare forskjeller på å stille krav om motytelser i form av arbeid, og det å kreve deltagelse i kvalifiseringstiltak, nettopp fordi det pedagogiske innholdet i kvalifiseringen kan bli skadelidende. Når disse hensynene skal veies opp mot hverandre vil det være nødvendig å ta stilling til både hvor stort *behovet* for å øke flyktnings deltagelse i kvalifiseringsprogrammer er, og, hvis det skulle vise seg at behovet er stort, hvorvidt sanksjoner er den mest hensiktsmessige veien å gå. Dessuten bør det tas i betraktning at en større vektlegging av sanksjoner vil kunne ha effekter på opinionen i Norge: Et stort innslag av tvang vil kunne gi inntrykk av at flyktninger flest i utgangspunktet ikke ønsker å delta i kvalifiseringstilbud. Sist, men ikke minst, må det tas stilling til om det er etisk forsvarlig å utsette personer som er i en ekstremt vanskelig livssituasjon for denne type maktmidler. Etter vår mening kan dette vanskelig forsvares med mindre det kan sannsynliggjøres at tiltakene samlet sett bidrar til å bedre flyktningenes situasjon.

1.3 Problemstillinger, avgrensning og metode

I dag utbetales den økonomiske støtten til nyankomne flyktninger i all hovedsak uten (nevneverdige) krav om motytelser, som for eksempel deltagelse i kvalifisering. De sentrale problemstillingene i denne rapporten er å undersøke om et større innslag av tvang, det vil si *en klarere kobling mellom utbetaling av økonomisk støtte og*

deltagelse i kvalifiseringsprogrammer, gir større suksess i kvalifiseringsarbeidet, og om mulig identifisere (andre) sentrale kjennetegn ved programmer som «virker». Med å «virke» tenker vi i hovedsak på at målsettingene for kvalifiseringen oppnås, altså at flest mulig gjennomfører kvalifiseringen, og at selve kvalifiseringstilbudet holder høy kvalitet. Innenfor de begrensede rammene dette prosjektet har, kan vi ikke gå inn på en samlet vurdering av om kvalifiseringen faktisk medfører et bedre liv for flyktningene (og deres barn). Vi holder det likevel for sannsynlig at tilknytning til arbeidslivet for de aller fleste innebærer en bedre tilværelse enn langvarig yrkespassivitet. Blant annet av den grunn har vi fokusert både på flyktningenes jobbmuligheter etter endt kvalifisering, og på flyktningers og innvandreres generelle muligheter på arbeidsmarkedet i de landene vi har studert. Yrkesdeltagelse som mål på livskvalitet har åpenbart sine begrensninger: En alvorlig syk flyktning som er tvunget til å arbeide (for luselønn) for å overleve, vil også bidra til å heve arbeidstakerprosenten. De fleste vestlige land har imidlertid velferdsordninger som forhindrer slike tilfeller. Likevel kan man ikke se bort ifra at en høy yrkesdeltagelse kan være et resultat av at flyktningene i noen tilfeller er blitt dyttet *for fort* ut i arbeid.

Selve koblingen mellom deltagelse og økonomiske ytelser kan skje på forskjellige måter. Et hovedskille går mellom positive og negative sanksjoner: Skjer koblingen ved at personer som vegrer seg fratas ytelser som de ellers ville bli gitt, eller «lokkes» flyktningene med tilleggsytelser dersom de deltar i kvalifiseringen? Dette er en variant av det klassiske skillet mellom pisk og gulrot, men i praksis kan det ofte være vanskelig å avgjøre om et tiltak skal defineres som det ene eller det andre. Utsagnet «dersom du deltar på dette kurset skal du få betalt, men vi kan ikke betale mer enn sosialhjelpssatsene» gir inntrykk av at betalingen er en belønning. Formulert som «dersom du ikke deltar på dette kurset inndrar vi kursstøtten din», blir det straks en trussel. Alvoret i trusselen vil avhenge av hva som er de alternative inntektskildene for flyktningen. Dersom kursstøtten er identisk med sosialhjelpssatsene, og de som ikke ønsker å gå på kurs uten videre kan få sosialhjelp, er trusselen

Tabell 1.1: Økonomiske virkemidler for å øke sosialklienters deltagelse i kvalifiseringstiltak. I parantes den antatte virkningen på personenes motivasjon for å gjennomføre kurset

Alternativ inntekt (fra sosialhjelp) ved drop-out:	Kursstøtte relativt til sosialhjelp		
	Lavere	Lik	Høyere
Ja, ingen endring i satsene	Økonomiske desinsentiver (negativ)	Ingen økonomiske insentiver (ingen)	Positive sanksjoner (positiv)
Ja, men reduserte satser	Økonomiske desinsentiver(negativ)	Negative sanksjoner (positiv)	Negative sanksjoner (positiv)
Nei/Vanskelig tilgjengelig	Negative sanksjoner(positiv)	Negative sanksjoner (positiv)	Negative sanksjoner (positiv)

åpenbart mindre avskrekkende enn i det tilfelle at all økonomisk støtte bortfaller. De ulike situasjonene kan oppsummeres som i tabell 1.1.

Tabellen oppsummerer de antatte virkningene av de ulike variantene av økonomiske sanksjoner. Kortsiktige økonomiske forhold er åpenbart ikke det eneste som påvirker flyktningenes motivasjon for å delta i kvalifisering. Som tidligere nevnt er det sannsynlig at den opplevde nytten av kursene har betydning. Dessuten er det, som vi også har vært inne på, spesielle forhold ved flyktningenes livssituasjon som kan medføre at de er demotiverte for kvalifisering, noe som øker betydningen av støtte og tilrettelegging fra hjelpeapparatets side. Vi har derfor lagt vekt på også å beskrive disse sidene ved de programmene som beskrives i rapporten.

Vi har funnet fram til tre land som har erfaringer med kvalifiseringsprogrammer for flyktninger der deltagelse i programmet er et vilkår for å få utbetalt økonomisk støtte: Sverige, Nederland og USA. I denne rapporten vil vi:

- 1) Kort beskrive det nasjonale integreringsregimet og erfaringer med innvandring i disse landene. Dette gjøres for å danne en bakgrunn som kan bidra til å lette forståelsen av hvorfor de forskjellige programmene er blitt utformet på ulike måter, og for å kunne ta høyde for spesielle nasjonale særtrekk når vi sammenligner programmer i ulike land.
- 2) Beskrive de ulike programmene og oppsummere hvilke erfaringer som er gjort.
- 3) Kort sammenfatte erfaringene fra enkelte prosjekter i Norge der kobling mellom økonomisk støtte og deltagelse i kvalifiseringstiltak er forsøkt
- 4) Avslutningsvis vil vi sammenholde erfaringene fra de ulike landene og vurdere hvorvidt disse støtter antagelsen om at en sterkere kobling av økonomisk støtte og deltagelse i kvalifisering vil gi større suksess i kvalifiseringsarbeidet. Vi vil ta utgangspunkt i tabell 1.1 over, og forsøke å plassere de ulike programmene i riktig rute i tabellen. Vi vil også lete etter eventuelle andre fellestrekk ved de mest vellykkede kvalifiseringstilbudene.

Ønsket om å finne fram til gode modeller for kvalifiseringsarbeid har vært styrende for utvalget av de prosjektene som er omtalt i rapporten. Kartleggingen begrenser seg til kvalifiseringstiltak som tilbys nyankomne flyktninger. Fokus er rettet mot grunnleggende kvalifiseringstiltak, det vil si språkopplæring, informasjon om grunnleggende samfunnsforhold, kartlegging og oversetting av kvalifikasjoner, yrkespraksis og innsleding i videre utdanning eller arbeid.

Beskrivelsene av de ulike landene er bygget på litteraturstudier, samt samtaler med byråkrater, forskere, prosjektledere for integreringsprogrammer og representanter for frivillige organisasjoner som jobber med flyktningespørsmål. Dette

betyr at noen av våre informanter selv er deltagere i det vi vil studere. Med unntak av i USA foreligger det ingen offentlig tilgjengelige, uavhengige evalueringer av de forskjellige integreringsprogrammene. For å oppveie dette har vi snakket med personer fra forskjellige miljøer. Ideelt sett burde flyktningene selv ha vært de viktigste informantene for et slikt prosjekt. Dette ville imidlertid ha krevd en ressursinnsats langt utover det vi har hatt til disposisjon

Disse forbeholdene er det viktig å ha i mente ved tolkning av rapporten. Vi er likevel av den oppfatning at vi har samlet inn interessant og viktig informasjon om alternative (til den norske) måter å drive integreringsarbeid på, som burde kunne gi inspirasjon til nytenkning også i Norge.

Metodeproblemer

Deltagelse i norsk samfunnsliv forutsetter grunnleggende kunnskaper i norsk språk og om majoritetsbefolkningens normer og væremåte: Kvalifiseringen skal gi bedrede forutsetninger for å delta. Et konkret mål på om et kvalifiseringsprogram har vært effektivt vil derfor være å undersøke om flyktningene faktisk har tilegnet seg slik kunnskap. Dette kan gjøres ved å teste kunnskapene etter endt kvalifiseringsprogram. På den annen side er det ingen andre måter å måle *relevansen* av den kunnskapen som tilføres enn å se på faktisk integrering: Er det slik at en etter intensjonene gjennomført kvalifisering fører til økt deltagelse i arbeidsliv og øvrig samfunnsliv? Hvis ikke, skyldes dette at kvalifiseringen er for dårlig innrettet mot etterspørselen i arbeidsmarkedet, eller er det andre forhold som ligger bak?

Det er ikke nødvendigvis en direkte sammenheng mellom å ha tilegnet seg de nødvendige kunnskapene, og det å faktisk delta. Kunnskaper åpner muligheter, men det kan ligge hindringer i veien for at disse mulighetene skal kunne realiseres i deltagelse i det norske samfunnet. Det mest åpenbare eksempel på dette er kanskje økonomier med høy arbeidsledighet: Flyktningen kan ha tilegnet seg nødvendige kunnskaper for å delta i arbeidslivet, men arbeidsplassene er bare ikke der. Tilsvarende vil gjelde dersom bedriftene systematisk diskriminerer utenlandske søkere: Det er ikke flyktningens kvalifikasjoner det noe i veien med, men arbeidsgiverens holdninger til å ansette flyktninger. Et beslektet, og i denne sammenheng relevant, fenomen er at selve kompetansen kan være utgangspunkt for diskriminering: Hvis flyktningene har en type kompetanse som er systematisk anderledes enn det nordmenn har, kan dette brukes til å legitimere ulikhet mellom flyktninger og nordmenn, selv om kompetansen til flyktningene etter objektive kriterier (i den grad slike finnes) ikke er lavere enn nordmenns. Bakgrunnen for dette kan enten være at arbeidsgivere på svært spinkelt grunnlag generaliserer egenskaper (kunnskapsnivå) de har sett hos noen få til hele gruppen av innvandrere, eller en mer dypereliggende generell mistro til innvandrere. Norske arbeidsgiveres verdsetting av flykt-

ningenes kvalifikasjoner kan altså være påvirket av at innehaverene av kvalifikasjonene er flyktninger, på samme måte som verdsettingen av kvinners kvalifikasjoner kan være påvirket av at de er kvinner (Rogstad, 1995). Spesielt kan en tenke seg at dette vil kunne gjelde norskkunnskaper – både ved at arbeidsgivere undervurderer de norskkunnskapene flyktningene har, og overvurderer norskkunnskapenes betydning for totalkompetansen. Dersom flyktnings kompetanse ikke vurderes etter objektive kriterier, men etter innehaverens bakgrunn, blir det vanskelig å vurdere kvaliteten på de kvalifiseringstilbudene som har tilført flyktningen kompetansen.

En annen type hindring for at kunnskaper skal realiseres i deltagelse ligger i at flyktningene selv av ulike årsaker kan vegre seg mot for stor kontakt med det norske samfunnet, og for eksempel velge å bare omgås personer fra egen etnisk gruppe.

Målsettingene med kvalifiseringen er å tilføre flyktningene den kompetanse som er nødvendig for å bli integrert i det norske samfunnet. Men gode kvalifikasjoner gir altså ikke nødvendigvis økonomisk selvberging og sosial deltagelse. Kvalifisering, eller snarere det å være tilstrekkelig kvalifisert, *er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig*, betingelse for å bli integrert i det norske samfunnet. Det er en rekke andre forhold enn kvalifiseringsprogrammets utforming som påvirker flyktningenes yrkesdeltagelse og øvrige kontakt med det norske samfunnet. Begge de omtalte målene på kvaliteten på kvalifiseringen – testing av faktiske kunnskaper og måling av deltagelse i for eksempel arbeidsmarkedet – lider dermed av svakheter.

Betydningen av de svakhete som er knyttet til bruk av faktisk deltagelse i arbeidsmarkedet som mål, reduseres noe ved at vi studerer prosjekter som utmerker seg som særlig vellykkede relativt til andre prosjekter i samme land: Siden de beste programmene må antas å ha omtrent de samme rammevilkårene som de øvrige programmene, gir dette grunn til å tro at det kan være egenskaper ved prosjektet som har betydning for graden av måloppnåelse. Når det gjelder måling av tilegnede ferdigheter, vil vi fokusere på språkkunnskaper der slike opplysninger er tilgjengelige, siden relevansen av språkkunnskaper for integrering er allment akseptert (om enn viktigere i noen land enn i andre).

Ideelt sett burde ressursbruken til integreringsformål i Norge vært vurdert opp mot både andre nivåer på ressursinnsats og andre måter å bruke de eksisterende midlene på. Det har vi ikke hatt mulighet til å gå inn på i dette prosjektet.

1.4 Kan vi lære noe av andre land?

Sammenligninger av effekter av offentlige tiltak i ulike land er alltid metodisk utfordrende. Måten det offentlige er organisert på, økonomisk struktur,

befolkningens sammensetning, utdanningsnivå og en rekke andre forhold vil ha innflytelse på hvor godt eller dårlig ulike tiltak virker, og et lands historie og velferdssystem påvirker hvilke virkemidler myndighetene tenderer til å velge for å løse sosiale problemer som oppstår.

Flyktningers sjanser til å klare seg i et nytt land avhenger ikke bare av egenskaper ved flyktingene, men vel så mye av forhold i det nye landet. Et land med stor etterspørsel etter arbeidskraft og tolerante innbyggere gir åpenbart andre muligheter for en immigrant, enn et land med den motsatte situasjon. Vi vil derfor for hvert land kort presentere en del hovedtrekk om blant annet tradisjoner når det gjelder virkemidler innenfor sosialt arbeid, arbeidsledighet, fremmedfiendtlighet og befolkningssammensetning.

Som nevnt er det ingen automatikk mellom vellykket kvalifisering og høy grad av integrering. Vi har derfor så langt som mulig forsøkt å samle informasjon også om andre resultater av kvalifiseringstiltakene enn inntreden i arbeidsmarkedet. De «rene» kvalifiseringseffektene er mindre sårbare for strukturelle forskjeller mellom landene, fordi det i større grad dreier seg om hvor effektive programmene er til å formidle relevant kunnskap.

Vi har bevisst valgt ut land som på ulike måter kan tilføre Norge verdifulle erfaringer:

Sverige er et land som, mer enn noen andre, ligner på Norge i utformingen av den offentlige velferdspolitikken og i arbeidsmarkedsstruktur, og hvor majoritetsbefolkningens holdninger er svært like nordmenns. På den annen side har Sverige langt større erfaringer enn Norge med å ta imot innvandrere, både over tid og i omfang. Disse forholdene gjør Sverige til et naturlig land å starte med. *Nederland* har de samme overordnede ambisiøse velferds målsettinger som de nordiske landene, samtidig som Nederland er kjent for å føre en sosialpolitikk som er langt mer pragmatisk og eksperimenterende. Landet har mange års erfaring med relativt høy arbeidsledighet. I motsetning til Norge og Sverige har Nederland en fortid som kolonimakt, noe som kan tenkes å forme deres integreringspolitikk. *USA* har for det første lenger historisk erfaring enn noe annet rikt samfunn i å ta imot og absorbere store mengder innvandrere. For det annet har USA, sammenlignet med de vest-europeiske landene en helt annen velferdspolitisk tradisjon, med et betydelig større innslag av samhandling mellom offentlige tiltak og frivillige organisasjoner. For det tredje tyder data fra USA på at de har lyktes i langt større grad enn mange andre land i å gjøre flyktninger økonomisk selvforsørget, og med mindre bruk av offentlige ressurser. Sist, men ikke minst, USA har i det siste ti-året vært en eksportør til Europa av argumenter for en sterkere bruk av koblinger mellom utbetaling av sosialhjelp og plikter for mottakeren.

Vårt håp er at de erfaringer vi har innhentet fra disse tre landene kan bidra til å øke kunnskapen om sammenhengene mellom kvalifisering, klientifisering og

økonomisk støtte, og at denne kunnskapen kan komme til nytte i arbeidet med å legge forholdene best mulig til rette for flyktninger i Norge.

1.5 Rapportens oppbygning

De neste tre kapitlene tar for seg kvalifiseringsarbeid i henholdsvis Sverige, Nederland og USA. Hvert av kapitlene åpner med en generell beskrivelse av landets erfaringer som innvandringsland. Deretter følger en kort beskrivelse av generelle levekår for immigrantgruppene. Hensikten med dette er å gi en antydning om hvordan det eksisterende integreringsregimet har vokst fram, samtidig som levekårsinformasjonen gir en pekepinn om hvor vellykket integreringen har vært. Så følger en beskrivelse av landets nåværende integreringsregime og av de enkeltprosjektene vi har valgt ut. For hvert prosjekt har vi forsøkt å trekke ut hvilke forhold ved innhold og organisering som har vært sentrale for prosjektets grad av måloppnåelse. Avslutningsavsnittene i landkapitlene er bygget opp kumulativt, ved at hvert land sammenholdes med de tidligere beskrevne land og prosjekter.

I kapittel fem beskrives det norske integreringsregimet, hvorefter det norske systemet speiles mot erfaringene fra andre land. Som et ledd i dette er det i et eget avsnitt oppsummert en del særtrekk ved Norge som har betydning for overføringsverdien av de erfaringene som er gjort i andre land.

I siste kapittel drøftes noen mulige konklusjoner som kan trekkes på grunnlag av de foregående kapitlene: Er bruk av økonomiske sanksjoner et suksesskriterium i kvalifiseringsarbeidet? Hva kjennetegner vellykkede integreringsprogrammer? Siste del av kapitlet fungerer som en oppsummering av våre viktigste funn i form av en opplisting av mulige suksesskriterier. For hvert av disse suksesskriteriene har vi dessuten vurdert avstanden fra «idealtilstanden» til det norske systemet i dag, og muligheten for å legge om det norske systemet i retning av en mer effektiv ressursbruk som samtidig også kan lede til en høyere grad av måloppnåelse.

Kapittel 2 Sverige

2.1 Innvandringen i nyere tid

På 1950- og 60 tallet bestod innvandringen til Sverige først og fremst av arbeidsimmigranter. Sverige hadde behov for arbeidskraft og gikk aktivt inn for å rekruttere arbeidstagere utenfor landets grenser. Over halvparten av arbeidsimmigrantene kom fra Norden, i hovedsak Finland. Også søreuropeere og jugoslaver var viktige innslag. Mot slutten av 1960-tallet minket behovet for arbeidskraft og i 1967 innførte Sverige lov om «regulert innvandring». De som ville til Sverige for å arbeide, måtte skaffe arbeidstillatelse før de reiste. På grunn av en del smutthull i lovgivningen, ble det likevel ikke noen full stopp før i 1972. Da økte til gjengjeld en annen form for innvandring. Politiske og humanitære flyktninger, samt gjenforente familiedømmer både til tidligere arbeidsimmigranter og flyktninger, har fullstendig dominert innvandringen til Sverige siden 1970-tallet. Innvandringens nye karakter endret samtidig sammensetningen av de som kom til landet. Mens flertallet av arbeidsimmigrantene kom fra Europa, kom de politiske og humanitære flyktningene i større grad fra utenomeuropeiske områder, i hovedsak Midtøsten, Afrika og Latinamerika (Lund og Ohlsson 1994; Ohlsson 1995). Fra Midtøsten har det særlig kommet asylsøkere fra Iran, Irak, Libanon, Tyrkia og Syria. En rekke av disse var kurdere og statsløse palestinere. Blant asylsøkerne fra det afrikanske kontinentet har somaliere og eritreere dominert, mens chilenerne står for nesten 50 prosent av innvandringen fra Latinamerika. Krigen i det tidligere Jugoslavia førte til en ny dreining i retning av Europa. Fra 1991 til 1996 har 131 800 personer fra dette området søkt asyl i Sverige, det vil si 41 prosent av det totale antallet asylsøkere i perioden (SIV 1997b:21–22).

I 1996 levde totalt 1 161 000 personer med utenlandsk bakgrunn i Sverige. De utgjorde om lag 16 prosent av befolkningen. Utenlandsk bakgrunn betyr her at de enten var født i utlandet, eller var født i Sverige av to utenriksfødte foreldre. Tabell 2.1 viser noen av de største flyktningegrupper i Sverige i 1995.

Sverige er faktisk et av de landene i Vest-Europa som har den største andelen befolkning med innvandrerbakgrunn. For illustrasjonens skyld: Norge måtte ha 475 000 flere innvandrere enn vi faktisk har for å nå opp på svensk nivå. Samtidig er Sverige også selve idealtypen på den nordiske velferdsstatsmodell, med en stor offentlig sektor og en ambisiøs levekårspolitikk. Studier av svensk sosialpolitikk i

Tabell 2.1 Utenlandsfødte bosatt i Sverige 1995, etter fødeland

Europa utenom Norden	306 509
Jugoslavia	70 516
Bosnia-Hercegovina	45 602
Afrika	46 720
Etiopia	13 436
Somalia	10 377
Syd-Amerika	47 861
Chile	26 979
Asia	206 767
Iran	49 040
Tyrkia	29 761
Irak	26 361
Libanon	21 555

*Totalt antall personer bosatt i Sverige som er født i nevnte verdensdel.

Kilde: Heggeman 1997

komparativt perspektiv kan fylle biblioteker, og det er derfor nærmest et paradoks at studier av svensk integreringspolitikk praktisk talt ikke eksisterer. På den annen side gjør nettopp kombinasjonen av en høy andel innvandrere i et land med en så utviklet velferdspolitikkk Sverige til et spennende land å gå inn i.

2.2 Levekår blant innvandrere og flyktninger

Det er, overraskende nok i levekårsforskningens hjemland, ikke foretatt noen fullstendig levekårsundersøkelse spesifikt av flyktninger. Det som finnes av materiale skiller i liten grad mellom flyktninger og andre innvandrere. Levekårsbeskrivelsen nedenfor er basert på en rekke ulike kilder, og vil i hovedsak omhandle innvandrere. Spesielle beskrivelser av flyktninger trekkes fram der hvor dette finnes.

Utdanning

I slutten av desember 1996 hadde 40 prosent av de utenomnordiske arbeidssøkerne kun grunnskoleutdanning eller mindre. Den tilsvarende andelen i den svenske delen av befolkningen var 30 prosent. På den annen side har de utenomnordiske arbeids-

søkerne oftere høyskoleutdannelse enn svensker. Vårt fokus er imidlertid flyktninger, og det bør derfor tas høyde for de store variasjonene som finnes innenfor gruppen av utenomnordiske arbeidssøkere. Av de som kommer fra Afrika og Asia har nærmere halvparten bare grunnskole eller mindre. (Arbeidsministeriet 1997). 25 prosent av ungdommene med utenlandsk bakgrunn hadde i 1995 grunnskole eller kort spesialkurs som høyeste utdannelse, mot 16 prosent blant øvrige ungdommer. 19 prosent av de svenske ungdommene går på en høyskole, mot bare sju prosent av de med utenlandsk bakgrunn. Utdanningsnivået varierte imidlertid kraftig, avhengig av hvor lenge ungdommene hadde bodd i landet. Ungdommer med utenlandsk bakgrunn som var født i Sverige, hadde en utdanningsprofil som i det store og hele sammenfalt med etnisk svenske ungdommer.

Syssetting

I perioden 1950 til 1995 har Sverige beveget seg fra en situasjon hvor innvandrere har hatt 20 prosent høyere sysselsetting enn befolkningen ellers, til en situasjon med 40 prosent lavere sysselsetting. Vanskeligst har det vært å få arbeid for de som kom på 1980- og 90-tallet (Ekberg 1996). Ekberg og Gustafsson (1995) beskriver sysselsettingsgraden¹ blant innvandrere som kom til Sverige mot slutten av 1980-tallet som katastrofalt lav. Analyser av den innvandrede befolkningens situasjon på arbeidsmarkedet tyder på at det kan dras et skille omkring året 1975. Innvandrere som kom før dette har klart seg relativt bra, men mange av de siste 20 årenes innvandrere har, også etter lenger tid i Sverige, store problemer med å finne en fast forankring i arbeidslivet. En spesialkjøring av Statistiska Centralbyråns og Statens Invandrarverks (SIVs) register viste at sysselsettingsgraden er lavere blant flyktninger enn blant andre innvandrere. Flyktningene oppnår ikke sysselsettingsnivå på over 20 prosent i noen aldersgruppe, mens øvrige innvandrere i de fleste aldersgrupper ligger på 40 prosent. Statistiska Centralbyrån fant også store forskjeller i hvordan ulike delgrupper av innvandrere hadde klart å etablere seg i arbeidsmarkedet. Mens over 70 prosent av svenskfødte menn i alderen 20 til 64 år var i arbeid, var de tilsvarende tallene for menn født i Somalia eller Irak mindre enn 25 prosent (SOU 1996:55).

Bolig

I 1985 trådte den såkalte AGFA-reformen av flyktningemottaket i kraft og utviklet seg raskt til det som senere ble hetende «hele Sverige modellen». Flyktninger ble bosatt spredt over hele landet (Lange 1995:54). Fra 1 juli 1994 fikk asylsøkere rett

¹ Sysselsettingsgrad vil si: antall sysselsatte i forhold til antall innvandrere (eller nærmere definerte grupper) i arbeidsdyktig alder i befolkningen.

til å bosette seg utenfor asylmottakene mens de ventet på avgjørelsen, noe nesten 50 prosent av asylsøkerne benytter seg av. Omkring halvparten av de som benytter seg av denne muligheten bosetter seg i allerede innvandrertette områder som Göteborg, Stockholm eller Malmö. Undersøkelser av bostandard tyder på at flyktninger er sterkt overrepresentert i leieboliger og oftere er trangbodd enn den svenske befolkningen (Tema Nord 1996).

Helse

Det er foretatt flere undersøkelser av innvandreres helsetilstand i Sverige. Den beskrives som dårligere enn totalbefolkningens på en rekke områder. Over 15 prosent har så alvorlige plager at det medfører nedsatt arbeidskapasitet (Häll 1996). Skillet mellom innvandrere og svensker gjenstår også etter at det kontrolleres for kjønn, alder, arbeidsforhold og livssituasjon privat (Leiniö 1995). Det er vanskeligere å finne materiale som beskriver helse-situasjonen for flyktninger spesielt, men denne vil neppe være bedre enn det som dokumenteres i undersøkelsene av innvandrere generelt. Flyktninger vil normalt ha en mer traumatisk biografi enn for eksempel arbeidsimmigranter og dermed større potensiale for både fysiske og psykiske problemer. En studie av flyktninger som kom til Västerås for seks år siden, viste at de var mindre friske enn svensker. Kvinnene var oftere syke enn menn. I hovedsak gjaldt dette somatiske eller psykosomatiske lidelser. Den samme undersøkelsen viste dessuten at flyktningenes helsetilstand ikke bedret seg under tiden i Sverige (Ginsburg 1995).

Deltagelse i samfunnet, sosialt og politisk

Innvandrere i Sverige har færre kontakter med naboer og arbeidskolleger enn det som er vanlig for gjennomsnittet av befolkningen. Minst kontakter har innvandrere fra Sør- og Mellom-Amerika, Afrika og Asia, der 70 prosent oppgir at de har få eller ingen kontakt med naboer eller kolleger. Innvandrerkvinner framstår som spesielt isolerte. Blant kvinner fra de tidligere nevnte verdensdelene oppgir 45 prosent at de ikke har noen nær venn utenfor familien, mot 30 prosent av mennene. Cirka en femtedel av hele befolkningen oppgir at de ikke har noen slik venn (SIV 1997b).

Siden 1975 har innvandrere bosatt i Sverige i minst tre år hatt stemmerett i kommunal- og landstingsvalg. Valgdeltagelsen er imidlertid lav (i gjennomsnitt 40 prosent i 1994), og har med få unntak sunket siden 1976. Innvandrere har også et lavere aktivitetsnivå innenfor politiske partier enn det som er vanlig i den svenske befolkningen, men er bare i liten grad mindre engasjert i fagorganisasjoner (Micheletti 1996).

Forekomsten og opplevelsen av rasisme

I Sverige finnes survey-materiale som kan belyse graden av fremmedfiendtlighet i den svenske befolkningen helt tilbake til 1969. I befolkningen skjedde det en markant endring i retning av mer positive holdninger til innvandring og innvandrere mellom 1969 og 1981. Den siste undersøkelsen i rekken ble gjennomført sommeren 1995 og indikerer at majoriteten av den svenske befolkningen ikke er, eller kun i begrenset grad er, fremmedfiendtlige. Det finnes likevel en minoritet på om lag elleve prosent som er sterkt fremmedfiendtlige. Eldre mennesker med lav utdanning markerer seg med sterkest negative holdninger til innvandrere mens yngre personer med høy utdanning er mest positive. Materialet skiller ikke mellom holdninger til ulike grupper av innvandrere, så det er vanskelig å avgjøre om holdninger til flyktninger skiller seg fra holdninger til andre grupper av innvandrere.

Det er også foretatt undersøkelser av i hvilken grad innvandrere opplever rasisme og fremmedfiendtlighet i Sverige og resultatene er ifølge Lange (1997) relativt nedstemmende. I den første undersøkelsen rapporterte mer enn 50 prosent av respondentene at de hadde vært utsatt for trusler eller fornærmelser på offentlige steder på grunn av sin utenlandske bakgrunn. Dette gjaldt særlig afrikanere, men også latinamerikanere og asiater. Undersøkelse nummer to i 1996 bekreftet inntrykket.

2.3 Integreringsregime.

Siden 1994 har asylsøkere i Sverige hatt mulighet til å bosette seg utenfor asylforlegningene. Forutsetningen er at de selv kan skaffe bolig. I forkant ble det anslått at om lag fem prosent ville benytte seg av denne muligheten. Innvandrerverkets undersøkelse sommeren 1996 viste at nesten 50 prosent hadde valgt dette alternativet og at halvparten av disse havnet i de allerede innvandrertette områdene. Kombinert med at antallet asylsøkere synker (SIV 1997b:17), bidrar dette til at stadig flere kommunale flyktningemottak legges ned og at man beveger seg vekk fra «hele Sverige» strategien som ble innledet på midten av 1980-tallet.

Etter at flyktningestatus er innvilget og flyktningen er bosatt i en kommune, har han eller hun de samme rettigheter til økonomisk støtte som en svensk statsborger. Ifølge sosialhjelpsloven betyr dette at flyktningen kan motta økonomisk støtte hvis han eller hun ikke er i stand til å forsørge seg selv på annen måte. Det beløp flyktningene mottar kan, som i Norge, variere mellom kommunene. De fleste flyktninger får et tilbud om permanent bolig fra kommunen umiddelbart etter innvilget oppholdstillatelse. Fram til 1991 fikk flyktninger også økonomisk støtte til «hemutrustning», eller innredning av bolig. Fra 1991 ble denne støtten erstattet av

et lån, avdragsfritt de to første årene. Bakgrunnen for omleggingen var todelt. For det første ville myndighetene hindre en sosialisering til bidragsavhengighet blant flyktninger. Derneft ønsket styresmaktene å dempe en voksende fremmedfientlighet i majoritetsbefolkningen (SIV 1997a:25; SIV-notat 1997). Etter bosetting har flyktninger også de samme rettigheter til helsetjenester og deltagelse i utdannings-systemet som resten av befolkningen. Alle innvandrere har dessuten rett til svensk-opplæring (Sfi) opptil et nærmere definert nivå (Sfi-nivå). Sfi skal ifølge skoleloven gi voksne innvandrere grunnleggende kunnskaper i svensk språk og om svensk samfunn. Kursplanen fastsettes av regjeringen, og deltagerne skal få karakter (Väl godkänd, godkänd, inty) etter endt kurs.

Kommunene kompenseres av staten for de antatte merutgiftene som følger av å ha flyktninger bosatt i kommunen. Denne kompensasjonen har vært organisert på flere måter. Fram til 1991 fikk kommunene kompensasjon for å ta imot flyktninger i form av «en løpende regning». Erstatningen ble utbetalt i ulike øremerkede poster, hvorav mesteparten var avsatt til økonomisk sosialhjelp. Dette systemet viste seg imidlertid å være kostbart, i tillegg til at det virket lite motiverende for kommunenes innsats for å gjøre flyktningene selvforsørget. I 1991 gikk de sentrale myndighetene derfor over til et system hvor pengene følger hver enkelt flyktning. Jo raskere flyktningen ble selvforsørget, jo mer lønnsomt ville det være for kommunen. Det utbetales nå et tilskudd, på samme måte som integreringstilskuddet i Norge for hver flyktning som bosettes i kommunen. Tilskuddet er i 1997 på SEK 151 400 for voksne og SEK 92.900 for barn, og skal dekke kommunens utgifter i introduksjonsperioden. I Sverige er denne perioden fire år. For spesielt ressurskrevende grupper av flyktninger, som for eksempel gamle, funksjonshemmede, og barn uten nær familie i Sverige, mottar kommunene ekstra støtte. Innvandrerverket har også mulighet til å dekke ekstraordinære utgifter kommunene måtte ha for eksempel i forbindelse med sysselsettingstiltak, visse bokkostnader, tolkekostnader ved mottak av nye flyktningegrupper og for spesielt ressurskrevende flyktninger. For å dekke de administrative merkostnadene har dessuten alle aktuelle kommuner mottatt tilskudd for tre flere flyktninger enn de som har blitt bosatt i kommunen – en såkalt grunnstøtte. For å minske problemene som knytter seg til sekundærflyttinger, har staten fra 1996 gått over til et system hvor 20 prosent av tilskuddet betales ut til kommunen når flyktningen bosettes i kommunen, og deretter ti prosent per kvartal under en toårsperiode (SIV 1997a:23–26). På denne måten har staten forsøkt å gjøre fordelingen av midler til kommunene mer rettferdig.

Forutsetningen for å motta tilskuddet er at kommunen kan vise til en individuell introduksjonsplan for hver enkelt flyktning. Introduksjonsplanen ble framhevet av myndighetene både for å sikre kvaliteten på tilbudet etter innføringen av tilskuddsordningen og for å betone flyktningenes egen rolle i introduksjonsprosessen. Ved å kreve individuelle introduksjonsplaner for hver enkelt flyktning

ønsket myndighetene at flyktningene skulle få delta mer aktivt i utformingen av sin egen framtid. Introduksjonsplanen skulle dessuten utformes som en kontrakt mellom flyktningen og samfunnet og derved gjøre «flyktningarna uppmärksamma på det egna ansvaret för att planerna («kontrakten») skulle fullföljas» (SIV 1997a:28).

I forbindelse med overgangen til tilskudd og den økte vektleggingen av individuelle introduksjonsprogram, diskuterte myndighetene hvordan kontrakts- tankegangen kunne videreføres og styrkes. Resultatet kom i 1993 med innføringen av introduksjonserstatning. Kommunene kunne fra januar 1993 velge å bruke introduksjonserstatning i stedet for sosialbidrag til flyktningene i kommunen. Erstatningen skal knyttes til deltagelse i kommunens introduksjonsprogram og manglende oppmøte skal kunne sanksjoneres økonomisk ved trekk i erstatningen. To kommuner som har valgt å bruke introduksjonserstatning i stedet for sosialbidrag, er Söderköping og Stockholm.

2.4 Söderköping

Söderköping er en relativt liten kommune med om lag 14 000 innbyggere og en arbeidsledighet på om lag ti prosent (inklusive personer på tiltak). Fra 1987 og fram til 1996 har kommunen hatt avtale med SIV om å ta imot 25–40 flyktninger årlig. Det ble gjort et unntak i 1994 med mottak av 112 personer. Arbeidet med flyktninger er organisert i en egen flyktningeenhet koblet til sosialkontoret. Den følgende presentasjonen av hvordan Söderköping har organisert introduksjonen av flyktninger, er basert på en samtale med Lena Scoufia. Hun er flyktningesamordner i kommunen, sosiolog av utdanning, og har arbeidet med introduksjon av flyktninger i Söderköping siden 1990. Hun har tidligere erfaring fra ulike former for kommunalt arbeid med flyktninger og innvandrere siden 1971.

Lønn, ikke sosialhjelp.

Söderköping er en av de kommunene som har valgt å benytte seg av introduksjonserstatning i sitt program for integrering av flyktninger. Forutsetningen var fra kommunens side at dette ikke skulle bli dyrere enn sosialhjelp. Deltagelse i kommunens introduksjonsprogram er i prinsippet frivillig, men hvis flyktningen søker sosialhjelp, vil vedkommende bli henvist til programmet med beskjed om at det finnes en inntektsmulighet gjennom introduksjonserstatningen. I praksis er derfor deltagelse obligatorisk for de som er avhengig av offentlig økonomisk støtte.

Tanken bak 1993-reformen (jf punkt 2.3) var å framheve at de pengene flyktningene mottok fra det offentlige skulle være et vederlag for utført arbeid, til forskjell

fra en betingelsesløs utbetaling (SIV 1997a). For å følge opp denne tankegangen valgte kommunen å betrakte deltagerne i integreringsprogrammet som ordinære lønsmottagere som skulle forholde seg til de reglene som gjelder i arbeidslivet. Deltagerne mottar lønn etter prestasjon på grunnlag av timelister som de leverer hver måned til Fly-enheten. Listene skal attesteres av den som til enhver tid har ansvaret for kvalifiseringen, enten det er lærer eller arbeidsgiver. Hvis ikke det er oppført og attestert tilstrekkelig antall timer i henhold til det som ble avtalt i introduksjonsplanen, trekker kommunen deltageren i lønn. Reduksjonen i utbetalinger kan skje på to måter. Hvis timerapporten viser færre timer enn avtalt og fraværet ikke er dokumentert, trekkes vedkommende automatisk tilsvarende manglende antall timer. Ved dokumentert sykefravær gjelder imidlertid de samme reglene for «sjukpenning» som ellers i det svenske arbeidslivet. Ingen lønn første sykedag, deretter reduseres lønnen til 75 prosent av normalen.

Introduksjonserstatningen ligger litt over nivået for sosialhjelp – rundt 20 kroner timen. Flyktninger med barn, med høye boutgifter og/eller med nødvendige reiser knyttet til programmet, kan søke om tillegg. Disse tilleggene er behovsprøvet, i motsetning til introduksjonserstatningen. Deltagerne i introduksjonsprogrammet i Söderköping har hatt svært lavt fravær og det aller meste fraværet var som følge av sykdom. I enkelte tilfeller har imidlertid sykefraværet blitt så stort at de månedlige utbetalingene kommer under sosialhjelpsnormen. Da har sosialkontoret gått inn og komplettert introduksjonserstatningen opptil sosialhjelpsnivå. Dette er kun et alternativ i situasjoner med godkjent fravær. I enkelte situasjoner er det mulig å «spare» retten til delta i introduksjonsprogrammet og gå over til sosialhjelp. Dette gjelder ved langvarig rehabilitering/sykdom og for foreldre med ansvaret for små barn (Söderköping har hatt en del problemer med å sørge for barnepass for deltagerne i programmet). På et eller annet tidspunkt skal imidlertid alle gjennom en introduksjon.

Da kommunen valgte å ta i bruk introduksjonserstatning, diskuterte de hvordan sosialkontoret skulle forholde seg hvis det var noen som nektet å delta i kvalifiseringsprogrammet. Var det mulig å nekte mennesker sosialhjelp hvis det ville medføre at de ble stående helt på bar bakke? Hva med familier med barn? Det viste seg etterhvert at dette ikke ble noe problem. Kommunen har aldri opplevd den situasjonen at noen nekter å delta i enhver form for kvalifisering. Hvis en slik situasjon skulle oppstå, ville det være nødvendig å forholde seg til sosialtjenesteloven som i slike tilfeller ville kreve en individuell vurdering.

Selv om alle flyktningene har deltatt i et introduksjonsprogram, har kommunen i enkelte situasjoner vært nødt til å endre planlagt kvalifisering. Dette kan for eksempel skje ved at læreren tar kontakt med Fly-enheten i forbindelse med manglende læring hos en av deltagerne. Fly-enheten innkaller da både læreren og eleven til en samtale. Slike samtaler har i noen tilfeller ført til annen sysselsetting,

ofte praksisplass, for deltageren i programmet. Ingen har til nå blitt utestengt fra programmet – kommunen og flyktningen diskuterer alternativer.

Introduksjonsprogrammet – organisering og innhold.

Målsettingen med introduksjonsprogrammet i Söderköping er å gi flyktningene kunnskap og helse til å leve et selvstendig liv, med evne til å forsørge seg selv. Programmet gis som et heldagstilbud til alle flyktninger i kommunen og er lagt opp med minimum 5 «stasjoner» eller møter underveis. De fleste kommer opp i ti–tolv individuelle samtaler i løpet av en to-års periode hvor økonomi, arbeidsmarkeds- eller studieplanlegging, sykdom, eller andre utfordringer vektlegges. Hvor lang tid den enkelte bruker på de ulike delene av programmet, er svært individuelt. Ulike deler av introduksjonen vil derfor ofte komme på ulikt tidspunkt for deltagerne.

På det første møtet, normalt 2–3 uker etter bosetting, treffer flyktningearbeideren de voksne i familien og har en lang samtale (med tolk). Her kartlegges ikke bare utdannings- og yrkesbakgrunn, men også *personlighet*. Hvordan var livet før flukten? Hvilke forventninger finnes til livet i Sverige? Etter samtalen gjennomføres en test i svensk. Ut fra resultatet av språkprøven plasseres flyktningen på svensk-kurs på et passende nivå. I de første 2–3 månedene har kursdeltagerne samfunnsopplæring to til tre ettermiddager per uke ved siden av språkundervisningen. Her er nettverksbygging det sentrale. Stort sett alle som vil, både fra det private og det offentlige, inviteres til å fortelle om hvem de er og hva de gjør. På denne måten forsøker kommunen å introdusere flyktningene for personer – ikke bare fakta. I faktakunnskaper kan flyktningene vanskelig komme opp på et nivå som tilsvarer det majoriteten av befolkningen har tilegnet seg gjennom skolegang og oppvekst i Sverige. Ved å skape personlige nettverk brytes usikkerhet ned, både hos flyktningene og den etnisk svenske befolkningen.

I denne første kvalifiseringsfasen er det mye kontakt mellom skolen og Fly-enheten i kommunen. Når flyktningen er halvveis til Sfi-nivået² går Fly-enheten inn og kompletterer språkopplæringen med utplassering i arbeidslivet. Det er et mål å finne praksisplasser som passer flyktningens yrkes- eller utdanningsbakgrunn, men i denne fasen er dette som regel vanskelig. Hovedhensikten med praksis på dette stadiet er heller ikke opparbeiding av yrkeserfaring, men snarere å få deltagerne ut i et svensk språkmiljø. Helst velges derfor arbeidsplasser hvor de ansatte jobber med mennesker.

Etter to til tre måneder i kommunen holdes den andre samtalen. Denne gangen er også en lege tilstede. Hensikten med denne samtalen er todelt. For det

² Sfi – svensk for innvandrere – er en undervisningsform i svensk som fremmedspråk for voksne innvandrere. Hvilke kriterier som skal tilfredsstilles for å oppnå godkjent Sfi-nivå er nærmere beskrevet i skoleloven (SIV 1997a:95).

første å kartlegge eventuelle helseproblemer hos flyktningen. Under opphold i asylmottaket ble det gjort en helsemessig evaluering som nå revideres av en kommunal lege. For det andre informerer legen om hva slags psykiske og fysiske problemer som kan oppstå blant flyktninger og hvor vedkommende kan henvende seg med eventuelle problemer. De som ønsker kan ta opp eventuelle plager med en gang, men de fleste velger å gjøre en avtale ved en senere anledning. Den lange perioden enkelte av flyktningene befinner seg i en usikker situasjon i asylmottakene, gjør det vanskelig for dem å slippe kontrollen og fortelle om for eksempel psykiske problemer «på kommando». Denne effekten av å ha sittet lenge i mottak forsvinner imidlertid etter om lag ett år (Scoufia 1997).

Når deltagerne nærmer seg Sfi-nivået holdes samtale nummer tre, nå med en representant for arbeidsformidlingen til stede. Ofte deltar også lærer eller arbeidsgiver og møtet finner gjerne sted på skolen eller arbeidsplassen. A-etaten «spares» helt til nå fordi de kan gjøre relativt lite under introduksjonens første del. Først nå starter «karriæreplanleggingen» for fullt, og flyktningene skal ut i en praksis som ligger så nært opptil tidligere yrkeserfaring eller utdanningsbakgrunn som mulig. Flyktningene gjør studiebesøk på skoler og aktuelle arbeidsplasser for å avgjøre hvilke muligheter som er ønskelige og realistiske. Bakgrunnen for disse «studiebesøkene», er at Fly-enheten ønsker å stimulere hver persons prosess fram mot en egen plan for framtiden. Under dagens finansieringssystem, ønsker SIV at flyktningen skal skrive på introduksjonsplanen ved første møte. Svakheten ved en slik tilnærming er at svært få flyktninger vet hva de vil på et så tidlig tidspunkt. Dessuten mangler ofte kunnskapen om hvilke krav til kvalifikasjoner som finnes i det svenske samfunnet, og dermed hvor langt egne kvalifikasjoner rekker. I en slik situasjon er flyktningen lite likestilt og kan ikke forholde seg på noen konstruktiv måte til en introduksjonsplan. I Söderköping skriver derfor deltageren ikke under på sin plan før den er helt individualisert.

Mange kommuner formidler flyktningene rett inn i videre utdanning eller kvalifisering på dette stadiet. Den viktigste årsaken til at kommunen har valgt en ny praksisperiode, er at personen det gjelder skal kunne danne seg et eget bilde – gjennom erfaring – av hva som er nødvendig for å fungere innenfor den biten av svensk yrkesliv som de sikter mot. Gjennom selv å få erfare hva som trengs og hvor langt egne kunnskaper strekker, ligger en viktig kilde til motivasjon for eventuell videre kvalifisering. Spriket mellom Sfi-nivået og de krav som stilles på neste nivå – skole eller arbeidsmarked – er også med på å begrunne bruken av praksis etter at Sfi-nivået er oppnådd.

Under samtale nummer fire følger Fly-enheten opp praksisen sammen med deltagerne, og her legges konkrete planer best mulig tilpasset den enkeltes ønsker og behov. Hva skal skje nå? Trives jeg? Hva med videre utdanning? Ved stasjon fem, siste samtale, «kuttet navlestrengen». Dette har vist seg lettere enn forventet. De fleste

oppfatter det som positivt å slippe avhengigheten av flyktningemottaket og kommer sjelden tilbake i problemsituasjoner.

Erfaringer

Et av de spørsmålene som ble diskutert da kommunen valgte å gå over fra sosialhjelp til introduksjonserstatning var som nevnt hvordan de skulle forholde seg hvis noen nektet å delta. Introduksjonsprogrammet i Söderköping har imidlertid vært kjennetegnet av en svært høy deltagelse. Dette kan ha flere årsaker. Både de ansatte i Fly-enheten og lærerne opplevde at de fleste deltagerne følte at det var meningsfullt å motta introduksjonserstatning i stedet for sosialhjelp. Flyktningene så at de som ikke møtte opp, fikk mindre penger enn de som fulgte planen. I dette perspektivet ble ikke introduksjonserstatningen oppfattet som et element av tvang, men snarere som belønning etter innsats. Bruken av introduksjonserstatning ble dessuten oppfattet som positiv fordi å motta lønn i stedet for en behovsprøvet støtte bidrar til å styrke selvbildet og dermed til en vellykket integrering.

En annen viktig årsak til høy deltagelse, har vært at de som jobbet med introduksjonen hele tiden har søkt å tilpasse programmet til individuelle behov. Muslimske kvinner trekkes ofte fram som en gruppe det er vanskelig å engasjere i tiltak. Dette kan imidlertid avhjelpest ved å legge opp introduksjonen i forhold til de spesielle behov enkelte av disse kvinnene har. For eksempel kan det være aktuelt å legge første praksisplass til en arbeidsplass med bare kvinner. Det er dessuten viktig at kvinnene får påvirke tempoet i integreringsprosessen. Hvis gapet mellom de krav som stilles hjemme og de krav som stilles fra kommunen er for stort, blir situasjonen uholdbar. Løsningen er i slike situasjoner alltid at den det gjelder selv får ta aktivt del i utformingen av introduksjonsplanen. Ellers har siste fase, den yrkesrelaterte praksisperioden, vist seg å være særlig vanskelig for de eldre, «egendefinerte pensjonistene». Noen av flyktningene kommer fra områder hvor det er vanlig å pensjonere seg mye tidligere enn i Sverige og mangler derfor motivasjon for å satse på videre yrkesaktivitet. Men, alle har til nå gjennomført programmet, selv om dette selvfølgelig ikke alltid har skjedd konfliktfritt. Nøkkelen er *individuelle programmer som utarbeides i reelt samarbeid med deltageren selv*.

En kontinuerlig utfordring har vært å finne relevante praksisplasser. Söderköping kommune har lyktes relativt godt med dette, hovedsakelig av to grunner. For det første har alle etater vært engasjert i «jakten» på praksis- og potensielle arbeidsplasser. For det andre har Fly-enheten prioritert oppfølging i praksisperioden. En person har vært ansatt i full stilling som kontaktperson mellom Fly-enheten og skole/arbeidsplasser. Her rekrutterte kommunen en person som både hadde et nettverk på flere av arbeidsplassene, og personlige forutsetninger for å snakke med alle typer mennesker. Kontaktpersonen bruker tiden til å besøke skoler og

arbeidsplasser for å fange opp eventuelle problemer før de blir for alvorlige. I tillegg har kommunens målsetting vært at henvendelser fra arbeidsplassen om problemer skal følges opp av noen fra Fly-enheten samme dag. En slik tilnærmingen viste seg å være lønnsom. Problemer fikk sjelden anledning til å vokse seg store, og det ble lettere å komme tilbake med ønske om flere og lengre praksisplasser. Generelt sett har det også vært en fordel at noen av de samme personene har fulgt programmet helt fra start.

Det er ikke foretatt noen systematisk evaluering av introduksjonsprogrammet i Söderköping, men på bakgrunn av den informasjonen vi har hatt tilgang til, virker resultatene meget gode. Svært mange har fått bli på arbeidsplassen også etter praksisperioden – mellom 50 og 60 prosent av flyktningene er gått ut i arbeid etter endt introduksjon. De under 30 år går ofte inn i videre utdanning, gjerne yrkesrettet. Vanligvis er det de med praktisk yrkeserfaring som lettest får jobb. Personer med lave, eller svært høye, kvalifikasjoner lykkes sjeldnere. Flyktninger med bakgrunn i praktisk yrkeserfaring har ofte større forståelse for at prosessen fram mot en relevant jobb kan ta tid. De høyt utdannede blir raskere frustrerte og syke. De «stenger dører» og føler seg dårlig behandlet. Arbeidsledigheten blant flyktninger i Söderköping etter gjennomført introduksjon er lavere enn i befolkningen ellers. Noe av årsaken kan være at Söderköping nesten ikke får noen sekundærflyttinger, men at unge, enslige har en tendens til å flytte fra kommunen og inn til byene. Söderköping er et typisk sted for familier, og det er lite å ta seg til for ungdommer.

Kostnadene for programmet, samt for introduksjonserstatningen, holdt seg innenfor de statlige rammene for støtte. Kommunens forutsetning om at overgangen til introduksjonserstatning ikke skulle koste mer enn sosialhjelp, ble dermed oppfylt. I tillegg har Söderköping greid å opparbeide seg en økonomisk buffer av sparte midler innenfor flyktningebudsjettet.

Oppsummering

SIV's evaluering av den svenske integreringspolitikken etter reformene i 1991, var ikke oppløftende lesning for de ansvarlige. Bare 19 prosent av flyktningene som ble bosatt i svenske kommuner i 1991, hadde arbeid ved oppfølgingen i 1996 (SIV 1997a). Introduksjonen for flyktninger i Söderköping har derfor vært svært vellykket i svensk målestokk. Mellom 50 prosent og 60 prosent av deltagerne er i arbeid etter endt introduksjon. Alle deltagerne fullførte introduksjonsprogrammet, selv om det ikke alltid skjedde konfliktfritt. En forklaring på den høye deltagelsen, kan være kommunens kombinasjon av pisk og gulrot. Flyktningene ble gjort oppmerksomme på at sosialhjelp ikke var noen alternativ inntektskilde så lenge de hadde et tilbud om «lønn». Samtidig var denne lønnen litt høyere enn det de kunne fått utbetalt på sosialkontoret. Kombinasjonen gjorde at flyktningene hadde klare økonomiske

incentiver til å delta i introduksjonsprogrammet. Høy deltagelse kan også være en konsekvens av at kvaliteten på programmet gjorde det meningsfylt å delta. Söderköping har blant annet samlet alle tilbudene på ett sted, noe som gir saksbehandlerne større mulighet til å legge opp introduksjonen etter individuelle behov mer enn kun på papiret. At så mange fikk jobb etter endt introduksjon kan også skyldes Söderköpings offensive innsats i forhold til arbeidsmarkedet. Alle de involverte etatene engasjerte seg i jakten på praksisplasser, og Fly-enheten satte av en egen stillingsressurs for å følge opp både flyktningen og arbeidsgiveren etter utplassering. På denne måten kunne problemer oppdages og løses før de ble for store og både arbeidstager og arbeidsgiver kunne føle seg tryggere.

2.5 Stockholm

«Målet med introduktionsprogrammet är att ge mig möjligheter att leva i Sverige, försörja mig själv, klara svenska språket och ha tillräckliga kunskaper om det svenska samhället.»

Slik formuleres målsettingen på kontrakten flyktningene må skrive under når de takker ja til introduksjonsprogrammet i Stockholm kommune. Beskrivelsen av dette programmet er basert dels på et intervju med flyktningesekretær Leni Karring ved Stockholms flyktningemottak, og dels på skriftlig materiale fra kommunen. Stockholm har nettopp vært gjennom en fullstendig reorganisering av flyktningemottaket og integreringsprogrammet. Den tidligere innvandrernemden er erstattet av en nyopprettet arbeidsmarkeds- og utdanningsnemd. Gjennom denne organiseringen ønsker kommunen å gjøre samarbeidet mellom arbeidsmarkedsetaten, utdannings-etaten og flyktningemottaket mer effektivt.

Stockholm har en rammeavtale med SIV om å ta imot om lag 850 flyktninger årlig. I tillegg til disse kommer sekundærflyttingene. Fra januar til og med juni i 1997 hadde Stockholm mottatt 607 flyktninger³, hvorav 35 var sekundærflyttede. De største flyktningegruppene i de senere år har vært bosniere, somaliere og irakere. Introduksjonsprogrammet er et tilbud til flyktninger som kommer direkte fra utlandet, familiejenforente med disse som kommer innen det er gått to år, kvote-flyktninger, og sekundærflyttinger innen 18 måneder etter første bosetting. Enkelte vil etter kommunens mening ikke ha de forutsetninger som er nødvendige for å delta i programmet. Det tilbys derfor ikke til personer over 60 år, syke, handicappede,

³ Største grupper i denne perioden var Irak med 260, Somalia 56, Afghanistan 54, og Peru med 39 personer.

eller enslige mindreårige. De får hjelp direkte av bydelene, men ikke introduksjonsprogrammet.

Lønn eller sosialhjelp?

I likhet med Söderköping har Stockholm valgt å benytte seg av introduksjonserstatning i stedet for sosialhjelp. Stockholm brukte et lignende system også før introduksjonserstatningen erstattet sosialbidraget i 1995, og opplevde da en merkbart større deltagelse ved innføringen av denne typen kobling mellom utbetaling av økonomisk støtte og krav til deltagelse i introduksjonsprogram. Det er i utgangspunktet frivillig å delta i programmet, men når kontrakten er undertegnet kan introduksjonserstatningen trekkes hvis flyktningen uteblir uten gyldig fraværsgrunn.

Introduksjonserstatningen i Stockholm ligger tettere opptil sosialhjelp enn i Söderköping. Normene for sosialhjelp og introduksjonserstatning er identiske og bygd opp med tillegg for ektefelle/samboer og for hvert barn. I de tilfellene det blir nødvendig å trekke fra i introduksjonserstatningen, gjøres dette i «voksen»-delen. Omtrent ti prosent opplever å bli trukket fra tid til annen. For noen av flyktningene er dette en kalkulert overveielse – de velger å gjøre noe annet en dag selv om dette kan innebære et visst økonomisk tap (Karringer 1997). Introduksjonserstatningen er også på andre måter for sosialhjelp å regne. Den utbetales kun til personer som ikke har egne midler. De som har noe egen inntekt får supplerende støtte opptil gjeldende norm. Det er en vesensforskjell fra lønn, og skiller seg i så måte fra organiseringen i Söderköping, hvor introduksjonserstatningen ikke er behovsprøvet. Hvis fraværet er ekstremt høyt eller flyktningen ikke møter opp i det hele tatt, kastes flyktningen ut av programmet og ansvaret overføres fra flyktningemottaket til bydelen.

Introduksjonen – organisering og innhold

Stockholms innvandrermottak er delt inn i flere grupper. En med ansvar for språkopplæringen, en som tar seg av innslusingen og en som jobber med introduksjonserstatningen. Størstedelen av introduksjonsprogrammet er flyttet ut til tre skoler som driver relativt selvstendig. I tillegg har kommunen knyttet til seg flere frivillige organisasjoner som har sine egne introduksjonstilbud for flyktninger. Innslusingsgruppen er flyktningenes første møte med kommunens introduksjon. Her gis tilbud om daglige aktiviteter der flyktningen får grunnleggende informasjon, språktest, kartlegging av behov av arbeidsmarkedsinnsatser, språktrening og så videre. Deltagerne i gruppen består både av personell fra innvandrermottaket, boligformidlingen og arbeidsformidlingen. Innvandrermottaket driver i tillegg tre barnehager for flyktninger. Disse står til disposisjon før bosetting i bydelen. Bolig skal

flyktningene i prinsippet skaffe selv, men fram til dette skjer, disponerer innvandringsmottaket en rekke såkalte gjennomgangsboliger.

Flyktningene innkalles til individuelle samtaler på innvandermottaket. Her tas avgjørelsen om vedkommende faller inn under en av de gruppene som får tilbud om introduksjonsprogram, eller skal videreformidles direkte til bydelen. For dem som skal delta i introduksjonen, holdes det deretter et to ukers kurs i samfunnskunnskap. Siden det hele tiden jobbes med tolk, har det vært nødvendig å begrense antallet deltagere i gruppene såvel som antallet språk. Derne st gis en form for foreløpig svenskundervisning fram til det blir en ledig skoleplass på en av de tre skolene. Arbeidsformidlingen trekkes inn tidlig i prosessen, normalt umiddelbart etter at den to uker lange samfunnsopplæringen er over. A-etaten har fått en egen flyktningeavdeling og ekstra ressurser for kvalifiseringstiltak nettopp for denne gruppen. Hensikten med å legge et besøk på arbeidsformidlingen såpass tidlig, er å gi etaten en mulighet til å få et bilde av flyktningenes utdanning og yrkeserfaring, slik at de kan starte planleggingen av eventuelle kurs. Det er også arbeidsformidlingens oppgave å informere om hvordan svensk arbeidsliv fungerer. Neste kontakt skjer først når deltagerne nærmer seg Sfi-nivået. Da holder arbeidsformidlingen mellom annet egne språkkurs for spesielle yrkesgrupper, blant annet leger og elektrikere. Arbeidsformidlingen har også opprettet et eget aktivitetssentrum for flyktninger og innvandrere, delfinansiert av EU-midler.

På grunnlag av erfaringene flyktningearbeiderne har gjort i innsamlingsgruppen, utarbeides en introduksjonsplan for hver enkelt flyktning. Denne planen danner grunnlaget for de videre aktivitetene som siden organiseres av Sfi-skolene. I Stockholm finnes tre skoler som har ansvaret for Sfi-undervisningen og den videre organiseringen av introduksjonsprogrammet. På hver av skolene er det plassert to flyktningesekretærer. Skolene skal sørge for at det gis et tilbud om minimum seks timer undervisning per dag. Normalt vil om lag halvparten bestå av svenskundervisning, resten av mer praktisk orientert læring mellom annet i form av praksisplasser. Dette systemet har bare vært i drift siden begynnelsen av 1997 og kommunen vet derfor foreløpig lite om resultatene. Per i dag er det imidlertid svært få som går ut i arbeid eller videre utdanning etter endt introduksjon.

Har den tredje sektor en merverdi?

I forbindelse med krigen i det tidligere Jugoslavia, tok Stockholm imot et ekstraordinært stort antall flyktninger. Som en direkte konsekvens av dette gjorde byen i 1993 en avtale med fem frivillige organisasjoner. De skulle, under en forsøksperiode på to år, ta ansvar for introduksjonen til omkring 850 flyktninger og deres familier. De fem organisasjonene var Röda Korset, Sociala Missionen, Spånga Blå Band, Caritas og KFUK/KFUM (Danielsson 1996). Fra flere hold ble det ytret håp om

at de frivillige organisasjonene kunne gjøre spesielle innsatser særlig på de sosiale og språklige områdene. Gjennom organisasjonenes omfattende kontaktnett og frivillige krefter, mente mange at forholdene ville ligge til rette for at flyktningene skulle få bygge opp flere sosiale kontakter på tvers av etnisitet, øve seg i svensk, få praksisplass og så videre. Man snakket om organisasjonenes «merverdi» (Ahlberg 1996).

Kommunens målsetting med de frivillige organisasjonenes introduksjon var at flyktningen etter de første 18 månedene skulle være selvforsørget, kunne snakke og forstå svensk, ha et eget sted å bo, samt ha skapt et sosialt nettverk i byen. For å bidra til dette skulle organisasjonene blant annet ta ansvaret for å opprette individuelle introduksjonsplaner innen 30 dager, komplettere kommunens språkundervisning og samfunnsopplæring, hjelpe til med etablering av sosialt nettverk og forberede flyktningene til arbeidslivet mellom annet ved å skaffe praksisplass. Prinsippet for erstatningen til organisasjonene var at de skulle tilsvare de utgiftene kommunen hadde for tilsvarende arbeid. Kommunen hadde ansvaret for eventuell myndighetsutøvelse inklusive økonomisk bistand, språkundervisning, og formidling av gjennomgangsbolig ved behov. Flyktningene kunne ikke selv velge om de ville delta i kommunens eller de frivillige organisasjonenes introduksjonsprogram, noe som ble kritisert fra flere hold. Bakgrunnen for å gjøre det på denne måten var dels at kommunen mente flyktningene ville ha liten mulighet til selv å vurdere hvilket program som var best, dels at å åpne for slike valg ytterligere ville forsinke programoppstart.

Da prøveperioden på to år nærmet seg slutten, ble det gjennomført en evaluering av de frivillige organisasjonenes introduksjonsprogram som samtidig ble holdt opp mot en kontrollgruppe fra kommunens program. Metoden for datainnsamling var at saksbehandlere i de medvirkende instanser fylte ut spørreskjemaet på basis av notater, interne registre samt god kjennskap til de involverte flyktningene. Denne formen for datainnsamling har en del svakheter, og bør derfor behandles med en viss forsiktighet. Kommunens og organisasjonenes introduksjonsprogram ble vurdert i forhold til fire delmål, eller som Diaz (1996) sier; fire dimensjoner ved primærintegrasjonen. For det første, økonomisk integrasjon i betydningen at flyktningene er selvforsørget i form av egne inntekter fra arbeid eller studier. For det andre sosial integrasjon ved deltagelse i sosialt innrettet aktivitet med majoritetsbefolkningen. For det tredje kommunikativ integrasjon i form av språkkunnskaper på godkjent Sfi-nivå, og for det fjerde bosettingsintegrasjon vurdert som flyktningens evne til å komme bort fra dårlige boligforhold og over i mer varige og stabile boforhold.

Undersøkelsen viste at andelen som ble økonomisk integrert, eller selvforsørget, varierte mellom kommunens og de frivillige organisasjonenes introduksjonsprogram. Fra de frivillige organisasjonenes introduksjonsprogram gikk 13 prosent ut i arbeid eller utdanning mot bare seks prosent fra kommunens. Det viste seg at de unge klarte seg bedre enn de eldre, og at utdanning hadde en positiv effekt. Bare

tre prosent av de lavt utdannede flyktningene oppnådde selvforsørging, mot 20 prosent av de med fire års universitetsstudier eller mer. Det viste seg også at flyktninger fra Somalia og Irak hadde vanskeligere for å bli selvforsørget enn flyktninger fra Bosnia.

De frivillige organisasjonene benyttet sosiale aktiviteter som en del av introduksjonsarbeidet i langt større grad enn kommunen, særlig guidevirksomhet og studiesirkler. Guidevirksomheten var ment å skape kontakter mellom flyktninger og svenske personer som kunne bistå nykommerne med praktisk ting og framfor alt bryte opp isolasjonen. I evalueringen ble det framhevet at dette trolig har styrket flyktningenes egne ressurser og skapt et nettverk av sosiale kontakter som kan ha bidratt til å skaffe arbeid. Materialet viste at eldre og yngre deltok i guidevirksomhet i samme grad. Derimot hadde flyktninger fra Bosnia større deltagelse (39 prosent) enn andre. Det var også nesten dobbelt så mange av de med høy utdanning enn med lav som deltok.

Hvor stor andel av deltagerne som greide Sfi-nivået i løpet av introduksjonsperioden, varierer lite mellom de to programmene. I de frivillige organisasjonene er det 28 prosent som klarer Sfi-nivået, mot 23 prosent i kommunen. Dette var noe overraskende for de involverte, siden de frivillige organisasjonene hadde lagt stor vekt på å komplettere Sfi-undervisningen. Den marginale forskjellen kan ifølge forvaltningen kanskje skyldes at Sfi-undervisningens organisasjon, struktur og metoder er så dominerende for språkinnlæringen at de ekstra tilbud som noen av flyktningene har fått gjennom de frivillige organisasjonene ikke har fått noen større gjennomslagskraft (Ahlberg 1996). Da Diaz undersøkte variasjoner mellom ulike nasjonale grupper, viste det seg at bosnierne klarer Sfi-nivået bedre enn andre. 33 prosent når nivået i løpet av introduksjonen, mot bare tolv prosent i de to andre største gruppene – somaliere og irakere. Utdanning har også her en positiv effekt. Blant flyktninger med fire års universitetsstudier eller mer er andelen Sfi-godkjente 60 prosent.

Målet om egen bosetting er relativt godt oppfylt. Ved programstart bodde 70–80 prosent av flyktningene i en gjennomgangsbolig. Ved avslutningen av programmet hadde forholdene endret seg betydelig. Da var kun fire prosent av deltagerne i kommunens program og elleve prosent av deltagerne i organisasjonenes program fortsatt i gjennomgangsboliger.

Ved en sammenligning av resultatene for henholdsvis kommunens og de frivillige organisasjonenes introduksjonsprogram, bør det tas høyde for at de økonomiske forutsetningene var ulike. På grunn av en regnefeil disponerte de frivillige organisasjonene rundt 40 prosent mer per flyktning enn kommunen. Likevel – flyktningene som gjennomgikk de frivillige organisasjonenes introduksjonsprogram gikk i større grad videre til arbeid eller utdanning enn de som deltok i kommunens introduksjonsprogram. De deltok også i flere sosiale aktiviteter og hadde noe bedre

resultatoppnåelse i forhold til Sfi-nivået. SIVs analysegruppe (1997a:231,263) har merket seg dette og foreslår at de frivillige organisasjonene bør gis større plass innenfor mottaket av flyktninger.

Oppsummering

Stockholm har i likhet med Söderköping tatt i bruk introduksjonserstatning som et virkemiddel i integreringsarbeidet for flyktninger. I motsetning til i Söderköping ble imidlertid kommunens introduksjon ingen ubetinget suksess. Svært få går videre til arbeid eller utdanning etter endt introduksjon. Stockholm har også forsøkt å trekke inn frivillige organisasjoner i integreringsarbeidet. Deres resultater er noe bedre enn kommunens, 13 prosent gikk ut i arbeid eller utdanning etter endt program mot bare seks prosent fra kommunens introduksjonsprogram. SIVs analysegruppe har merket seg dette, og foreslår at de frivillige organisasjonenes rolle i integreringsarbeidet blir viet større oppmerksomhet (SIV 1997a). Suksessraten er likevel lav sammenlignet med Söderköping. Mulige forklaringer til dette blir behandlet nedenfor.

2.6 Avslutning

Siden 1993 har svenske kommuner hatt mulighet til å velge om de vil tilby flyktninger introduksjonserstatning i stedet for sosialhjelp under introduksjonsperioden. Introduksjonserstatningen skulle knyttes til deltagelse i kommunens introduksjonsprogram, og manglende oppmøte sanksjoneres økonomisk med trekk i erstatningen. Både Söderköping og Stockholm valgte å bruke introduksjonserstatning, men med svært ulike resultater. Forskjellen mellom de to illustrerer at introduksjonserstatning i seg selv ikke er et tilstrekkelig virkemiddel for å få til en god introduksjon. Vår informasjon er ikke detaljert nok til at vi kan trekke noen klar konklusjon med hensyn til hvorfor det ene programmet hadde større suksess enn det andre, men vi kan likevel antyde fire forklaringer:

For det første kan trusselen om økonomiske sanksjoner ved manglende deltagelse i integreringsprogrammet ha vært mindre troverdig i Stockholm enn i Söderköping. At de formelle mulighetene til å iverksette økonomiske sanksjoner er like, betyr ikke nødvendigvis at de brukes på samme måte. Flyktninger som ikke deltok i Stockholms introduksjonsprogram, kunne i realiteten motta en uavkortet sosialhjelp. I Söderköping har ikke noen av deltagerne i programmet blitt varig overført på sosialhjelp, noe som kan tyde på at kravet om deltagelse der var formidlet sterkere. Det kan også tenkes at vi her får illustrert en forskjell mellom små og store

kommuner. Stockholm har mange flyktninger og innvandrere som lever på sosialhjelp og det er rimelig å anta at nykommerne vil bli oppmerksom på dette relativt raskt. Å true med økonomiske sanksjoner blir i en slik situasjon trolig vanskeligere enn i Söderköping hvor alle flyktningene fullførte introduksjonsprogrammet og overgang til sosialhjelp derfor ikke var noe synliggjort alternativ.

For det andre produserte Söderköping, i motsetning til Stockholm, økonomiske incentiver til å delta ved å legge introduksjonserstatningen litt over sosialhjelpsnormen. I tillegg er introduksjonserstatningen i Söderköping i praksis utformet som lønn, noe som kan ha virket motiverende på deltagerne. I Stockholm minnet introduksjonserstatningen mer om sosialhjelp, både ved at den var lik sosialhjelpssatsene og behovsprøvet.

For det tredje virker det som om oppfølgingen av den enkelte deltager var tettere i Söderköping enn i Stockholm. I Söderköping ble trådene samlet i Fly-enheten i kommunen. Denne enheten holdt kontakt både med helsepersonell, lærere og arbeidsgivere som var involvert i den enkelte flyktning. En slik organisatorisk løsning gir større oversikt over ulike aspekter ved flyktningens situasjon og letter derfor utformingen og gjennomføringen av individuelle handlingsplaner. En begrensning av antall personer den enkelte flyktning må forholde seg til, gir dessuten større mulighet for personlige relasjoner.

For det fjerde hadde Söderköping en egen stillingsressurs til oppfølging av flyktninger og arbeidsgivere også etter utplassering i praksisplasser. Det er rimelig å anta at dette har bidratt til at så mange fikk bli på arbeidsplassene også etter praksisperiodens utløp. Ved å holde regelmessig kontakt med arbeidstagere og arbeidsgivere kunne problemer for begge parter håndteres på et tidlig tidspunkt. Fly-enheten unngikk dermed at problemer fikk vokse seg så store at de avskrekket arbeidsgiverne fra å ta inn flere med flyktningebakgrunn, eller at situasjonen for den ansatte ble så vanskelig at vedkommende sluttet.

Kapittel 3 Nederland

3.1 Innvandring til Nederland. Kort historikk¹

Innvandring av noe omfang til Nederland startet på 1960-tallet. Nederland hadde i denne perioden i likhet med en rekke andre nordeuropeiske land behov for ekstra arbeidskraft, noe som tiltrakk innvandrere fra middelhavslandene. Innvandringen ble fra 1965 regulert gjennom fremmedloven av 13. januar samme år, samt av flyktningekonvensjonen. De største nasjonalitetsgruppene var marokkanere og tyrkere, men det var også relativt store grupper fra Italia, Portugal og det daværende Jugoslavia. Disse ble kalt gjestearbeidere, og hadde til å begynne med tidsbegrensede oppholdstillatelser. Etter noen år i landet fikk mange etterhvert fast oppholdstillatelse. Nederland har også i lang tid hatt grupper med opprinnelse i tidligere nederlandske koloniene: Surinam, Aruba og Antillene. Surinamesere utgjør den desidert største av disse gruppene, spesielt kom mange surinamesere i den siste tiden før Surinam ble uavhengig i 1975.

Det store flertallet av «gjestearbeiderne» som de ble kalt, besto av menn, og de fikk i hovedsak ufaglært eller delvis faglært arbeid. Den gjengse oppfatning i Nederland var at arbeidsinnvandrerne bare kom til å oppholde seg midlertidig i Nederland, for så å reise hjem igjen. Derfor ble det heller ikke iverksatt tiltak for å integrere immigrantene inn i det nederlandske samfunnet.

På 1970-tallet ble det stadig klarere for nederlandske myndigheter at «gjestearbeiderne» slett ikke reiste hjem, men tvert imot hentet sine familier til Nederland og etablerte seg der. På denne tiden øket også innvandringen fra de nederlandske koloniene, spesielt fra Surinam. Flere tilfeller av togkapring og -sprengning utført i protest av ungdommer med molukkansk bakgrunn bidro i høy grad til å sette fokus på problemene knyttet til manglende integrering av både første- og andre generasjons innvandrere. Samtidig begynte også flyktningeinnvandringen for alvor. Den første store gruppen var chilenerne, senere kom vietnamesere, tamiler, somaliere, iranere, irakere, og de siste årene store mengder flyktninger fra det tidligere Jugoslavia.

¹ Framstillingen bygger på Kruyt og Niessen (1997), Liebaut og Hughes (1997), Muus (1995), samt intervjuer med Roswita Weiler, det Nederlandske flyktningerådet og Johan Breukels, PIN-prosjektet i Rotterdam.

Vendepunktet i nederlandsk minoritetspolitikk, eller snarere begynnelsen på den, kom som respons på en rapport utarbeidet av et rådgivningsorgan for den nederlandske regjeringen (Advisory Council on Government Policy, WRR) i 1979. Rapporten påpekte alvorlige sosiale problemer blant de etniske minoritetene i Nederland, spesielt knyttet til arbeidsledighet og bosegregasjon. Året etter kom regjeringens reaksjon, og en egen minoritetspolitikk ble satt på dagsordenen. Målet var at minoriteter med lovlig opphold skulle integreres i det nederlandske samfunnet, og samtidig beholde sin kulturelle identitet. På det tidspunktet gjaldt det i hovedsak molukkanere, personer med opprinnelse i Surinam og De Nederlandske Antillene, de ovennevnte «gjestearbeidere» og deres familier, sigøynere og flyktninger. Ambisjonene var å bedre situasjonen for minoritetsgruppene på områder som utdanning, bolig, arbeid og helse, samt så langt som mulig juridisk likestille de etniske minoriteten med majoritetsbefolkningen, bekjempe diskriminering og stimulere til økt sosial og politisk deltagelse. Ifølge Kruyt og Niessen (1997), bidro den nye minoritetspolitikken til å bedre immigrantenes juridiske situasjon, samt at den hadde positiv effekt på boligforhold og immigrantenes politiske deltagelse. Effektene på utdanning og yrkesaktivitet har imidlertid ikke svart til forventningene. Regjeringens ambisjonene fra 1980 ble senere moderert noe.

På åttitallet økte arbeidsledigheten blant etniske minoriteter betydelig mer enn i den nederlandske befolkningen, noe som gjorde at situasjonen på arbeidsmarkedet ble et stadig mer sentralt tema i minoritetspolitikken. Tanken om positiv forskjellsbehandling, en «affirmative action» etter amerikansk modell, fikk et visst gjennomslag. Sentraladministrasjonen, enkelte kommuner og noen politikamre praktiserer i dag en viss favorisering av arbeidssøkere med minoritetsbakgrunn ved ansettelser.

1989 kom en ny rapport fra WRR, hvor det ble tatt til orde for umiddelbar handling for å redusere arbeidsledighet, bedre utdanningsnivået og ytterligere styrke de juridiske rettighetene til minoritetsgruppene. I rapporten ble det blant annet påpekt en arbeidssledighet blant innvandrere på 50–60 prosent, samt at mange arbeidsinnvandrere som hadde vært lenge i landet snakket svært dårlig nederlandsk. Minoriteter ble i rapporten definert som alle innvandergrupper som var i en levekårsmessig utsatt situasjon, og etterkommere av disse til og med tredje generasjon, forutsatt at de selv oppfattet seg som ikke-nederlandske. Flyktningegruppene var dermed inkludert. Rapporten fra WRR førte til en økende forståelse for behovet for en mer aktiv integreringspolitikk, som omfattet språkopplæring og grunnleggende innføring i samfunnskunnskap. Det ble igangsatt pilot-prosjekter i 18 kommuner. Ved evaluering av forsøksprosjektene kom PIN-prosjektet (Program Integration Newcomers) i Rotterdam klart best ut, og PIN-prosjektet ble derfor brukt som modell for utformingen av et introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger

og innvandrere. Idag er det nye programmet i bruk i alle kommuner som tar i mot flyktninger eller øvrige nyankomne innvandrere.

Innvandringskriteriene de senere årene blitt stadig strengere. Kravene om forsørgelsesevne ved familiegjennforeninger er skjerpet, det gis bare familiegjennforening med kjernefamilie, og det er blitt vanskeligere å få asyl. Innvandringen i dag består derfor i hovedsak av familiegjennforening (kjernefamilie) til familier som kan dokumentere at de er i stand til å forsørge nykommerne, og flyktninger.

3.2 Flyktninger i Nederland: befolkning, rettigheter og levekår

Befolkning

Per 1.1.96 bodde det 15,5 millioner mennesker i Nederland, hvorav 4,7 prosent utenlandsfødte. Ingen av flyktningegruppene er blant de ni største innvandrergruppene, med et mulig unntak for bosniere, siden det fra før av fantes en betydelig gruppe arbeidsinnvandrere fra det tidligere Jugoslavia. De desidert største nasjonalitetsgruppene er surinamesere, indonesere, tyrkere, marokkanere og tyskere (Muus, 1996). De største asylsøkergruppene var tidligere latinamerikanere, tamilere og vietnamesere, etter stor innvandring av asylsøkere fra disse landene på sytti- og åttitallet. I dag er de største asylsøkergruppene irakere, afghanere, iranere, tamilere, somaliere og bosniere. I 1995 fikk 8 806 personer innvilget asyl, 7 384 opphold på humanitært grunnlag og 7 400 midlertidig beskyttelse (Vluchtelingen Werk, 1997). Til sammen er det rundt 50 000 flyktninger i Nederland (Veenman, 1995a).

Rettigheter

Med unntak av personer som har fått midlertidig beskyttelse, har alle som har oppholdstillatelse i Nederland samme rettigheter til sosialhjelp, helsetilbud, utdanning og yrkesdeltagelse som nederlandske borgere. Det kan imidlertid trekkes i sosialhjelpen dersom flyktningen vegrer seg mot å delta i kvalifiseringsprogrammet som tilbys. Også nederlandske sosialklienter kan trekkes dersom de ikke deltar i kvalifiseringsstilbud. Fra 1.1.96 har kommunene også hatt lovhjemmel for å kreve at flyktninger og andre nykommere som «seem likely to join the ranks of the socially disadvantaged» (Minorities Integration Policy Coordination Department, 1996), skal delta i et kontraktsbasert, obligatorisk kvalifiseringsprogram. Fra 1.1.97 vil det også bli anledning til å bøtelegge flyktninger og innvandrere som ikke er avhengige av sosialhjelp, dersom de ikke deltar i det obligatoriske kvalifiseringsprogrammet.

Bosettingskommunen er pålagt å stille en passende bolig til disposisjon. Flyktningene har imidlertid små muligheter til selv å velge hvilken kommune de skal bosettes i, med mindre de er i stand til å finne bosted på egen hånd. I praksis er det svært få som klarer dette.

Levekår

Det er vanskelig å finne gode levekårsdata for etniske minoriteter i Nederland. I en rekke for rapporter fra nederlandske forskere påpekes nederlandernes inngrodde uvilje mot registrering av etnisk opprinnelse. De smertelige erfaringene fra jødetrensningene under annen verdenskrig har medført at det statistiske sentralbyrået i Nederland er svært tilbakeholdne med å bruke for eksempel kriterier som foreldres fødeland til å kategorisere folk. Også registrering etter subjektiv identifikasjon (personens egen oppfatning av å tilhøre en etnisk gruppe) anses som altfor sensitivt (se for eksempel Veenman, 1995b). Inntil nylig var det ikke engang mulig å framskaffe sikre tall på hvor store de ulike innvandrergruppene var. Resultatet er at det knapt finnes registerdata som kan skille ut etniske minoriteter. Ifølge Innenriksdepartementet er imidlertid dette i ferd med å mykes opp, slik at det i dag teknisk sett er mulig å koble opplysninger om fødeland fra de kommunale manntallene med andre registre. Foreløpig må imidlertid forskere og andre interesserte som ønsker å studere levekår blant etniske minoriteter basere seg på surveymateriale som er samlet inn for hele befolkningen, og der antallet i utvalget som tilhører de etniske minoritetene som regel er for lite til å si noe om andre enn de aller største gruppene. Siden flyktningegruppene er relativt små, er det svært lite sikre data tilgjengelig om disse gruppene.

Det er så langt vi har kunnet bringe på det rene ikke gjennomført levekårsstudier av flyktningegrupper i Nederland. Offentlig statistikk over yrkesdeltagelse og utdanningsaktivitet skiller dessuten i liten grad mellom flyktninger og andre innvandrere. Noe er det likevel mulig å lese ut av slik statistikk. I tillegg har vi tatt med en del opplysninger innhentet gjennom intervjuer med Roswitha Weiler, flyktningerådet, Philip Muus, Centre for Migration Research og Paul Schinks, innenriksministeriet.

a) Arbeidsmarked:

Tiltgjengelig statistikk tyder på at flyktninger og andre innvandrere møter betydelige problemer på arbeidsmarkedet i Nederland. Som følge av de ovennevnte problemene med tilgang på registerdata, finnes det svært lite landsdekkende informasjon om flyktningenes posisjon på arbeidsmarkedet. Det finnes derimot data for de største innvandrergruppene, og for en samlekategori av «andre» nasjonaliteter. Det er grunn til å tro at kategorien «andre nasjonaliteter» i de nederlandske

arbeidskraftsundersøkelsene (se tabell 3.1) for en stor del utgjøres av flyktninger. Denne antyder en yrkesdeltagelse blant flyktninger i 1995 på 44 prosent for menn og 28 prosent for kvinner. Fra det nederlandske innenriksministeriet opplyses det at yrkesdeltagelsen blant flyktninger etter to år i Nederland er på rundt 20 prosent,

Tabell 3.1: Antall personer i 1000 i den faktiske og potensielle arbeidsstyrken (15–64år) etter kjønn og etnisk bakgrunn, 1995

					Arbeidsstyrken i prosent av potensiell arbeidsstyrke		Yrkes-deltagelse i prosent
Etnisitet og kjønn	Arbeidsstyrken:			Potensiell arbeidsstyrke			
	Totalt	I arbeid	Arbeids-ledig				
Menn:							
Nederland	3687	3507	179	4764	77	74	
Innvandrere	380	307	73	565	67	54	
Tyrkia	45	32	12	74	61	43	
Marokko	38	26	12	64	59	41	
Øvrige middelhavsland	34	27	7	50	67	54	
Øvrige Europa	85	78	6	111	76	70	
Surinam	65	51	14	90	72	57	
Antillene/Aruba	14	12		19	72	63	
Indonesia/India							
Nederlendere	38	35		53	71	66	
Andre	63	46	17	104	61	44	
Totalt	4067	3814	253	5329	76	72	
Kvinner:							
Nederland	2299	2067	232	4627	50	45	
Innvandrere	230	182	48	542	42	34	
Tyrkia	18	10	7	68	26	15	
Marokko	10	6		46	20	13	
Øvrige middelhavsland	18	13		37	48	35	
Øvrige Europa	62	53	9	124	50	43	
Surinam	52	44	8	96	54	46	
Antillene/Aruba	12	9		26	48	35	
Indonesia/India							
Nederlendere	26	23		57	45	40	
Andre	33	24	9	87	38	28	
Totalt	2529	2249	281	5169	49	44	

Kilde: Muus, 1996, på grunnlag av Labour Force Survey 1995.

og at den med lengre oppholdstid i landet langsomt stiger opp mot 50 prosent. Tilsvarende tall for den nederlandske befolkningen er 74 prosent for menn og 45 prosent for kvinner. Endringstendensene fra 1994 til 1995 er at yrkesdeltagelsen i den nederlandske befolkningen er på vei opp, mens den er på vei ned for flyktningene. Registrert ledighet for nederlandske menn er på fem prosent, for kvinner ti prosent. Den registrerte ledigheten for «andre» kategorien i 1995 er på 27 prosent for både menn og kvinner. For hele befolkningen, uansett etnisk tilhørighet, er den registrerte ledigheten på sju prosent for menn og elleve prosent for kvinner.

Det nederlandske flyktningerådet har ingen statistikk over arbeidsmarkeds-situasjonen til de ulike flyktningegruppene, men har inntrykk av at bosniere får lettere innpass enn andre, delvis på grunn av at nederlandske arbeidsgivere opplever den kulturelle avstanden til bosniere som mindre enn til andre flyktningegrupper, og delvis på grunn av at mange bosniere har høy og relevant utdanning. Flyktningerådet anser ikke diskriminering på grunnlag av hudfarge som en relevant forklaringsfaktor, siden arbeidsmarkedssituasjonen for fargede fra de tidligere og nåværende nederlandske koloniene er noe bedre enn for øvrige immigrantgrupper med lysere hudfarge.

b) Utdanning:

Integrasjonspolitikken manglende suksess i skoleverket framheves av flere som et alvorlig problem (Veenman, 1995b, Kruyt og Niessen, 1997). Det har i Nederland vært forsøkt et system der skoler med høy andel elever med minoritetsbakgrunn har fått ekstrabevilgninger for å kunne sette inn mer lærerkrefter per elev. Opplegget skulle tilgodese både nederlandske elever og elever med minoritetsbakgrunn. Ifølge Kruyt og Niessen har imidlertid resultatene ikke vært spesielt oppløftende, og det er uklart om elever med minoritetsbakgrunn har hatt noen nytte av tiltaket.

Når ungdom med innvandrerbakgrunn studeres under ett, kan det se ut til at disse faller fra på et relativt lavt utdanningsnivå, jf tabell 3.2. Det er riktignok metodisk tvilsomt å trekke slutninger på grunnlag av elevene med minoritetsbakgrunns andel av samlet elevtall uten å ta hensyn til hvor stor andel de etniske minoritetene faktisk utgjør i hvert årskull: Dersom minoritetsandelene er betydelig større i de unge årsklassene, kan ikke tabell 3.2 uten videre tas til inntekt for en hypotese om at innvanderne faller fra på et tidlig tidspunkt. Dette har vi ikke data for. På den annen side burde innvandrerandelen i grunnskolen i 88/89 ha spredt seg til høyere trinn noen år senere. Det at forskjellene er stabile over tid kan vanskelig forklares på annen måte enn at en større andel elever med minoritetsbakgrunn avslutter utdanningen på et lavt stadium enn elever tilhørende majoritetsbefolkningen. Data som sier noe om forskjeller mellom elever med flyktningebakgrunn og elever tilhørende typiske arbeidsinnvandringsgrupper er ikke tilgjengelig.

Tabell 3.2: Innvandreerelevs andel av totalt antall elever ved ulike utdanningsnivåer og retninger

	88/89	89/90	90/91	91/92	92/93
Grunnskole	6,8	7,0	7,4	7,5	7,8
Spesialscole	6,0	7,1	7,5	7,3	8,9
Videregående, allmennfag	3,6	3,3	3,3	4,2	
Grunnkurs	7,3	7,9	7,9	8,3	
Videregående, yrkesfag	1,5	1,7	1,7	2,3	
Høyskoler	2,1	2,4	3,2		
Universiteter					3,6

c) Bolig:

Statlige myndigheter har gradvis redusert innsatsen på det boligpolitiske området siden 1980, og boligpolitikken er nå først og fremst et kommunalpolitisk ansvar. Nederlandske myndigheter fører en bosettingspraksis overfor flyktninger som medfører en svært spredt førstegangsbosetting. En tredjedel av flyktningene flytter imidlertid før det er gått fire måneder etter førstegangsbosettingen. Lite er kjent om hvor de flytter, og om hva slags bostandard de flytter til. Det er rimelig å anta at mye av sekundærflyttingen blant flyktningene går til store byene. Enkelte arbeidsinnvandrergupper er betydelig overrepresenterte i eldre boligmasse i de store byene, og har samtidig lavere boligstandard og er mer trangbodde enn majoritetsbefolkningen. Hvorvidt dette også gjelder flyktningegrupper er ukjent.

d) Sosial og politisk deltagelse:

Ikke-nederlandske borgere fikk stemmerett ved lokale valg i 1986. Ifølge Kruyt og Niessen (1997) er den politiske deltagelsen blant personer med minoritetsbakgrunn høy i Nederland relativt til andre land. Andelen krysskulturelle ekteskap er også på vei opp, noe som kan tyde på økende kontakt mellom minoritetene og majoritetsbefolkningen.

e) Rasisme:

En meningsmåling (SCP-rapport, trendstudy 1997) gjengitt i en nederlandsk avis (Volkskrant, 10.7.97) viser at 25 prosent av befolkningen i Nederland ikke ønsker personer av en annen rase som nabo. 34 prosent mener at regjeringen bør prioritere nederlendere i boligpolitikken. Tallene oppgis å være uforandrede siden 1975.

Dette er tilsynelatende i strid med opplysninger fra flere av våre informanter, som er av den oppfatning at nederlendernes innstilling til innvandrere i ferd med å bli mindre positiv enn tidligere. En mulig forklaring på disse sprikende informasjonene kan være at det har utviklet seg en hard kjerne av uttrykte rasister, uten at

det totale antallet med skeptisk innstilling til innvandrere har endret seg. Framgangen til partier med erklærte fremmedfiendtlige holdninger kan gi en viss støtte til en slik antagelse: I 1971 ble rasisme for første gang et åpent politisk tema, da partiet Nederlandse Volks Unie, NVE, ble dannet. I 1980 ble nok et parti med tilsvarende holdninger etablert, Centrumpartij (CV). CV fikk sitt første mandat ved valget i 1982, i 1994 fikk de tre mandater (av 150). NVE fikk aldri noe mandat, og gikk i oppløsning på åttitallet.

Flere spørreundersøkelser blant nederlandsk ungdom tyder på at fremmedfrykt og rasisme er relativt utbredt. Nederland har dessuten hatt flere stygge episoder der ungdom med tilknytning til rasistiske organisasjoner har vært involvert i mishandling og drap på innvandrere:

I 1977 druknet en tyrkisk mann etter å ha blitt kastet i en kanal. I 1983 ble en 15 år gammel gutt fra Antillene drept av en 16 år gammel skinhead. I 1992 ble en haitisk mann mishandlet av fem unge skinheads (Leeman og Saharso, 1997).

Det finnes flere organisasjoner i Nederland som arbeider mot rasisme: National Anti-racism Bureau (LBR), etablert i 1985 etter initiativ fra advokater (jurister spesialisert i menneskerettigheter) og flere minoritetsorganisasjoner.

I 1994 ble Equal Treatment Commision etablert, i forbindelse med vedtagelsen av Equal Treatment Act samme år. Loven er en slags utvidelse av likestillingsloven, og forbyr forskjellsbehandling på grunnlag av kjønn, seksuell legning, rase og nasjonalitet. Equal Treatment Commision er et støtteorgan for personer som mener seg diskriminert på grunn av sin etniske bakgrunn.

3.3 Integreringsregime

Staten har ansvar for mottak og utplassering av flyktninger, samt for samordning og utvikling av innvandrerpolicyen. Det er også de sentrale myndighetenes ansvar å definere innholdet i, og finansiere, introduksjonsprogrammene som flyktninger og andre innvandrere tilbys i kommunene. Etter utplassering i kommunene hører flyktninge- og innvandrerspørsmål inn under de respektive fagdepartementene: sosialdepartementet, utdanningsdepartementet og så videre. Innenriksdepartementet har en koordinerende oppgave i forhold til de øvrige departementene når det gjelder integreringsspørsmål, uten at dette fritar fagdepartementene for deres sektoransvar. Innenriksdepartementet sammen med Bolig- og miljødepartementet har ansvaret for implementeringen av Housing Allocation Act (utplassering av flyktninger i kommunene) og Health and Social Services Act (helsetilbud og økonomisk støtte til personer med midlertidig beskyttelse). Innenriksdepartementet har det politiske ansvaret for utplasseringspolicyen, men boligdepartementet har ansvar

for å skaffe til veie et tilstrekkelig antall boliger av akseptabel standard. Det praktiske arbeidet med utplassering av flyktningene er tillagt et autonomt administrativt organ (COA) underlagt justisdepartementet. Innenriksdepartementet har også ansvar for kontakt med kommunenes og fylkeskommunenes sentralforbund, og for å organisere tilstrekkelig informasjonsflyt mellom de involverte organene. Justisdepartementet lager hvert halvår beregninger over hvor mange flyktninger som forventes å være klare for utplassering i kommunene i de påfølgende seks månedene.

Provins- og regionmyndighetene har ansvar for å overvåke at bosettingsplanene følges opp. Kommunene er lovpålagt å på årsbasis ta i mot to flyktninger per 1000 innbygger. Det er kommunenes ansvar å stille bolig til disposisjon, og å implementere integreringspolitikken gjennom etablering og gjennomføring av introduksjonsprogram. Innenriksministeriet er av den oppfatning at kommunene for å gjøre denne jobben på en god måte må tilføres den nødvendige myndighet til å nå de aktuelle innvandrerne, kartlegge behovene deres, samordne de ulike instansene som er involvert i integreringen og overvåke framdriften til deltagerne på programmene. Kommunenes mulighet til å pålegge innvandrere som mottar sosialhjelp å delta i kontraktsbaserte integreringsprogrammer oppfattes som en nødvendig forutsetning for å få til dette. Tilsvarende begrunnelse ligger bak den nye lovendringen som fra 1.1.98 vil gi kommunene muligheter til gjennom bøter også å sanksjonere innvandrere som er økonomisk selvhjulpne dersom de vegrer seg mot å delta i integreringsprogrammene.

Bakgrunnen for en stadig sterkere vektlegging av tvangselementer er ifølge Innenriksdepartementet ønsket om å bedre deltakelsen fra innvandrergrupper som er økonomisk uavhengige. Blant disse har andelen som deltar i programmene vært nede i 20–30 prosent. Spesielt har man et ønske om å trekke inn innvandrerkvinner. Innføringen av nye sanksjonsmuligheter har imidlertid vært kraftig kritisert både fra enkelte forskere og fra frivillige organisasjoner som er engasjert i flyktningearbeid. Disse argumenterer med at det ikke er behov for tvangsmidler, og at endringene snarere er motivert av et ønske om å stagge høyreekstreme krefter i opinionen, enn av manglende motivasjon blant innvandrerne.

3.4 Integreringsprogrammer i Nederland

Målsetting

Integreringsprogrammet skal gjennom å tilby språkopplæring og veiledning hjelpe nyankomne innvandrere til så snart som mulig å kunne klare seg på egen hånd i det nederlandske samfunnet. Tanken er at en investering i nyankomne innvandrere skal hindre framveksten av nye grupper med store levekårsproblemer. Det er derfor

en sentral målsetting at alle integreringsprogrammer skal designes slik at de raskest mulig fører fram til videre utdanning eller yrkesaktivitet.

Oppbygging

Når en nyankommet innvandrer registreres i en kommunes befolkningsregister vil det kommunale innvandrerkontoret vurdere om vedkommende bør delta i et integreringsprogram. Dette gjøres gjennom et eller flere intervjuer, der innvanderens bakgrunn kartlegges. På bakgrunn av intervjuene tas det stilling til om den aktuelle innvandreren vil kunne ha nytte av å delta i et introduksjonsprogram, og i tilfelle hva slags program. Det innvandreren og innvandrerkontoret kommer fram til bekreftes alltid skriftlig, hvis mulig både på nederlandsk og innvanderens morsmål. Dersom innvandreren mottar sosialhjelp tar denne avtalen form av en integreringskontrakt (se nedenfor).

Integreringsprogrammet skal inneholde om lag 500 timer språkopplæring, innføring i nederlandsk samfunnsliv og yrkesorientering. Etter at kurset er gjennomgått skal innvandreren avlegge en eksamen. Det anvendes standardiserte eksamener, slik at de ulike programmene lettere kan evalueres i ettertid.

Integreringskontrakten inngås mellom kommunen og innvandreren. Kommunen forplikter seg gjennom kontrakten til å sørge for at innvandreren får tilbud om et integreringsprogram med visse bestanddeler, og innvandreren forplikter seg til å delta aktivt i programmet, samt å gjennomføre en avsluttende eksamen. Dersom innvandreren nekter å undertegne kontrakten eller bryter den, kan kommunen redusere eller helt stanse sosialhjelpsutbetalingene. Som nevnt ovenfor vil nye lovendringer medføre at kommunene også kan gjøre økonomiske sanksjoner gjeldende overfor nykommere som er økonomisk uavhengige, dersom de nekter å delta i et introduksjonsprogram.

Kostnader og finansiering

Kostnadene er beregnet til 250 millioner NLG på landsbasis per år, pluss utgifter til sosialhjelp. PIN-prosjektet som omtales nedenfor koster 10 500 NLG per nykommer per år, pluss utgifter til livsopphold. Kommunene får statlig støtte til integreringsarbeidet. Fordeling av støtte til kommunene skal knyttes til både antall inngåtte kontrakter, og antall gjennomførte programmer. Tanken er at dette skal fungere som et insentiv for kommunene til å etablere effektive introduksjonsprogrammer. Systemet har møtt mye motstand fra kommunene, men statlige myndigheter framhever betydningen av størst mulig åpenhet om tiltakene og deres suksessrater.

Resultater

Det er lagt opp til jevnlige evalueringer av det nye systemet, og innenriksdepartementet har fått foreløpige resultater fra de første av disse. De foreløpige resultatene er ikke så gode som innenriksdepartementet hadde håpet, spesielt ikke når det gjelder muligheten for å få jobb etter programmet. Deltagelsen har imidlertid økt betraktelig. Tidligere deltok 95 prosent av flyktningene, men bare 35 prosent av andre nykommere. Innenriksdepartementet mener at den viktigste årsaken til dette er at de aller fleste ikke-flyktningene har fått opphold gjennom familiegjenforening, samtidig som kravene til forsørgelsesevne ved familiegjenforening er svært høye. Dermed kommer mange i denne gruppen aldri i kontakt med sosialkontoret, som ville ha stilt krav om at introduksjonsprogrammet skulle kontaktes før sosialhjelp eventuelt kunne utbetales.

PIN-prosjektet i Rotterdam

PIN- prosjektet (Program Integration Newcomers) var ett av 18 pilot-prosjekter, og ble av innenriksdepartementet i Nederland betraktet som så vellykket at det siden er blitt brukt som modell for det opplegget som nå er landsdekkende. Målgruppen for programmet er alle «nykommere», det vil si nylig ankomne innvandrere, med unntak av EU og EØS-borgere. I Rotterdam består flyktningegruppen i hovedsak av personer fra det tidligere Jugoslavia, irakere, iranere, somaliere og angolere. De øvrige nykommerne er familiegjenforente, og de største nasjonalitetsgruppene kommer fra Tyrkia, Kapp Verde-øyene, Surinam og Aruba.

Hvert år kommer mellom 2000 og 3000 nykommere til Rotterdam. Alle disse får tilbud om å delta i PIN-opplegget. PIN-kontoret får ukentlig lister over nyankomne, og inviterer alle som ikke på egen hånd tar kontakt med PIN-kontoret til et møte. Nykommere som henvender seg til sosialkontoret eller arbeidskontoret uten å ha vært innom PIN blir henvist til PIN. Dette gjør at alle sosialhjelpsklienter kommer i kontakt med PIN, mens nykommere som ikke trenger offentlig støtte kan velge å holde seg borte. I praksis betyr dette at PIN har kontakt med så godt som alle flyktninger, mens dekningsgraden når det gjelder familiegjenforente med tidligere arbeidsinnvandrere er lavere.

PIN-opplegget består av fire trinn:

- 1) Det gjennomføres et omfattende intervju for å kartlegge bakgrunn, utdanning, jobberfaring og jobbønsker, slik at det kan settes sammen et tilbud som passer best mulig for det enkelte individ. Intervjuene foregår på nykommerens eget språk, og skal gjennomføres innen det er gått fire måneder etter ankomst.

- 2) Trinn to består av et introduksjonskurs. Kurset går over fire uker, med 20 timer undervisning per uke. Kurset foregår på nykommernes morsmål. Kurset gir en innføring i det hollandske samfunn, styresett, regler, skattesystem, sosialhjelpssystem og arbeidsmarked. Det legges også vekt på å informere om «uskrevne regler», hvordan oppfører man seg i Nederland.
- 3) Kurs i hollandsk. Det settes sammen grupper av elever ut fra utdanningsbakgrunn, motivasjon, erfaring, yrke og språkkunnskaper (det er av stor betydning å kunne et fremmedspråk fra før, spesielt hvis det er et vestlig språk), og undervisningen tilpasses de ulike gruppene. For tiden har PIN seks ulike kurs, med variasjon i intensitet og varighet. Avhengig av behov gis det 400 til 1000 timer undervisning. PIN har gjennomført evalueringer av språkoppleringen som viser at intensitet i opplæringen er viktig for språktilegnelsen. PIN-kursene er lagt opp med fra 14 til 32 timer språkopplæring i uka. De har også gjort forsøk med et kurs der det gis 50 timer i uka, med svært gode resultater. Etter åtte uker hadde de fleste deltakerne nok språkkunnskaper til å kunne klare seg i de fleste dagliglivssituasjoner².
- 4) Etter gjennomført språkkurs får nykommeren veiledning i hvordan han/hun best kan gå videre innenfor utdanningssystem eller arbeidsmarked.

Programmet skal gjennomføres i løpet av maksimalt 18 måneder, helst ikke mer enn 12. Programmets leder hadde helst sett at tidsrammen ble ytterligere forkortet, slik at programmet ble gjennomført på 8 til 10 måneder. Programmet dekker alle kostnader ved å delta på kurset, inklusive kostnader til barnepass.

Om lag 70 prosent av målgruppen starter på programmet. Ti til femten prosent ønsker ikke å delta, resten forklares ved flytting, graviditet, usikker oppholdstillatelse, samt at noen kvinner nektes å delta av familien.

En viktig del av tankegodset som bærer PIN-prosjektet er at det er grunnleggende viktig å etablere to-sidige relasjoner til flyktningene. En-veis «hjelpermottaker» relasjoner oppfattes på PIN-prosjektet som nedlatende og lite respektfylt. Flyktningene skal trekkes med på utformingen av integreringsplaner, som skal undertegnes av begge parter. Gjensidigheten i relasjonen mellom flyktningen og PIN-prosjektet er den viktigste begrunnelsen for bruken av kontrakter («Det er en del av å behandle dem som voksne»). I tillegg framheves det at kontraktene og sanksjonsmulighetene har gjort det lettere enn før å oppnå kontakt med kvinner i

² Tre utdanningsgrupper ble testet. Resultatene var gode i alle de tre gruppene, men best i den med middels utdanning. Dette var samtidig den yngste gruppen: Gjennomsnittsalderen var 32 år for de med høyest utdanning, 23 år for de med middels og 36 år for de med lavest utdanning.

enkelte muslimske miljøer, samt at sanksjonsmulighetene er et viktig signal til de ti til femten prosent som ikke ønsker å delta i programmet.

Hver av de ansatte på PIN-prosjektet har ansvar for et visst antall nykommere, slik at nykommeren har én person på PIN-kontoret å forholde seg til.

PIN-prosjektet har svært lav drop-out prosent, og det er sjelden det iverksettes sanksjoner. Sanksjonene skjer i form av reduserte sosialhjelpsutbetalinger, dessuten kan nykommeren miste retten til gratis kvalifisering. Reduksjonene i sosialhjelpsutbetalinger er følbare, men ikke dramatiske: Det kan trekkes 15 prosent av sosialhjelpen i inntil tre måneder. Denne typen sanksjoner er blitt kritisert av enkelte nederlandske forskere, som hevder at beregningene og utbetalingsspesifiseringene av sosialhjelp i utgangspunktet er så komplisert at de færreste nyankomne innvandrere forstår hva de får dekket og ikke. Dermed forstår de heller ikke når og hvorfor de eventuelt blir trukket (Bronsveld, 1997). PIN-prosjektet løser dette problemet ved å kalle inn nykommeren til en samtale før eventuelle sanksjoner iverksettes. Sanksjoneringen skjer på grunnlag av timelister som føres av lærerne på de ulike kursene. Timelistene gjennomgås av saksbehandlerne på PIN-prosjektet, som tar eventuelle problemer opp med den enkelte nykommer. Dersom dette ikke fører fram rapporteres fraværet til sosialkontoret, som iverksetter de økonomiske sanksjonene.

35 prosent av deltagerne er i arbeid etter ett år. Dette må betegnes som bra i et lokalt arbeidsmarked med opptil 20 prosent ledighet, hvorav 1/3 utgjøres av etniske minoriteter. Oppslutningen om de ekstreme høyrepartiene er dessuten noe høyere i Rotterdam enn i landet forøvrig (fire av i alt 47 representanter i bystyret, mot tre av 150 i nasjonalforsamlingen). Hvilke konkrete konsekvenser omfanget av rasisme har for nykommernes jobbmuligheter er høyst usikkert.

Yrkesaktivitet er imidlertid ikke den sentrale målsettingen med PIN-programmet. Programmet skal gjennom språkopplæring og samfunnsorientering sette nykommerne i stand til å klare seg i det nederlandske samfunnet. Testene som gjennomføres i etterkant av kursene tyder på at språkkursene på PIN-prosjektet er svært gode. Både PIN-prosjektets ansatte og sentrale myndigheter vurderer prosjektet som svært vellykket.

3.5 Oppsummering

Nedenfor har vi forsøkt å oppsummere noen sider ved programmet som det kan sannsynliggjøres har hatt betydning for graden av suksess:

- 1) De ansatte på programmet er av ulik etnisk opprinnelse og dekker til sammen så godt som alle aktuelle språk. Dette gjør kommunikasjonen i startfasen betydelig bedre enn om de hadde brukt tolk, samtidig som de ansatte har kunnskap om og forståelse for de problemene nykommerne står ovenfor.
- 2) Tjenestene til nykommerne er samlet på ett sted, og hver nykommer har én person å forholde seg til. Dette skaper en tettere kontakt mellom nykommer og saksbehandler, og ansvarspulverisering mellom ulike instanser unngås.
- 3) Orienteringen skjer så tidlig som mulig, og gjennomføres på nykommernes morsmål. Nykommerne unngår dermed en langvarig passiv periode etter ankomst, og de får på et tidlig tidspunkt verdifull informasjon om det samfunnet de lever i.
- 4) Språkopplæringen er intensiv: Dette ser ut til å være betydelig mer effektivt enn å spre språkopplæringen ut over en lang tidsperiode.
- 5) Det legges vekt på å etablere to-veis relasjoner mellom prosjektet og flyktningene. Bruk av kontrakter/økonomiske sanksjoner er en del av dette. Dette er riktignok en makt-relasjon, i og med at saksbehandleren kontrollerer godet (pengene), og gjennom kontrollen over dette forsøker å indusere den ønskede adferden fra nykommeren. Flyktningen kan ved å delta på kurset «bytte» til seg goder, og dermed være et handlende subjekt, snarere enn et objekt for PIN-prosjektets tiltak, jf klientifiseringsdebatten. Sammenhengen mellom egen innsats og rettigheter formidles på en tydelig måte. Før eventuelle sanksjoner iverksettes blir nykommeren gjort oppmerksom på faren for å miste både retten i å delta i programmet og deler av den økonomiske støtten.

Flere av disse punktene kan gjenfinnes i prosjektet i Söderköping: Både samling av tjenestene på ett sted, vektlegging av gjensidige relasjoner, intensiv språktrening og raskest mulig oppstart av programmet er ting som vektlegges også i det svenske prosjektet. En viktig forskjell er at PIN-prosjektet mangler den sterke betoningen av arbeidsformidling. PIN-prosjektet har da heller ikke den samme suksess som prosjektet i Söderköping når det gjelder å få folk ut i jobb.

Den høye ledigheten i Rotterdam har stor innflytelse på flyktningers og andre nykommeres yrkesmuligheter: den gjør det naturligvis vanskelig for nykommere å komme inn på arbeidsmarkedet, samtidig som den har påvirket målsettingene og

dermed innholdet i PIN-prosjektet. Forklaringen på PIN-prosjektets noe lavere suksess med å få nykommerne inn i jobb enn det vi fant i Söderköping kan altså like gjerne skyldes forhold knyttet til arbeidsmarkedet som ulikheter i integreringsprogrammenes innhold, eller begge deler.

En tilpasning av målsettingene for programmet etter hva prosjektmedarbeiderne mener det er realistisk å oppnå kan være fornuftig ut fra hensynet til å ikke gi folk falske forventninger. På den annen side kan formidling av slike synspunkter virke sterkt demotiverende på innvandrere og flyktninger som i utgangspunktet var innstilt på å finne arbeid, og kanskje kunne ha klart det. Faren ligger i at målsettingene for programmet kan bli mer tilpasset de ansattes behov enn brukergruppens behov: Det er selvfølgelig mer behagelig å jobbe ut fra målsettinger det er mulig å oppnå enn å slite seg ut på å prøve å oppnå det (nesten) umulige.

Det er også interessant å merke seg at flere av de faktorene som PIN-prosjektets medarbeidere framhever som sentrale for prosjektets suksess er nedbetont eller totalt fraværende i det opplegget som sentrale myndigheter har utarbeidet, og som ellers er bygget over PIN-prosjektets lest. Særlig gjelder dette forhold som er knyttet til oppbygging av en mest mulig jevnbyrdig relasjon mellom nykommeren og integreringsprosjektet/kommunen, samt vektleggingen av den sosiale kontroll som følger av at nykommerne i stor grad forholder seg til en og samme saksbehandler gjennom hele programmet. I beskrivelsene av det nye opplegget som nå skal utprøves over hele Nederland er det i stor grad de formelle, byråkratiske bitene av PIN-prosjektet som er vektlagt: Integreringskontrakten, antall timer språkopplæring, eksamensordninger og varighet av programmet er fastsatt, og beskrivelsen av behovet for og betydningen av sanksjoner har fått en framtrædende plass.

Dette har også en parallell til Sverige, hvor erfaringene med integreringsplaner på landsbasis på ingen måte lever opp til de gode resultatene med slike planer fra prosjektet i Söderköping. I Individuell mångfald (SIV 1997) oppsummeres integreringsplanene til å være mer kommunespesifikke enn flyktningespesifikke. En nærliggende forklaring på dette er at planene er utarbeidet for å tilfredsstille et ytre formkrav, og ikke de krav til innhold som stilles for at de skal ha noen funksjon ut over å utløse integreringstilskudd til kommunen.

I hvilken grad de elementene fra prosjektet i Rotterdam som er med i det nye nasjonale opplegget vil være tilstrekkelig til å gjenskape de virksomme prosessene i PIN-prosjektet, gjenstår å se.

Kapittel 4 USA

4.1 Innvandring til USA

En beskrivelse av innvandring til USA kan fort utarte til å bli en gjennomgang av amerikansk historie etter Columbus. Det er av åpenbare grunner uaktuelt i denne sammenheng, og vi vil avgrense oss til å se på nyere flyktningestrømmer. USAs historie som et land av innvandrere og smeltedigel for europeiske, afrikanske og asiatiske kulturer er likevel et viktig bakgrunnstykke for å forstå hvordan flyktninger tas imot og integreres i USA. Like viktig er det faktum at USA fremdeles virker som en magnet på svært mange arbeidssøkere fra andre deler av verden, ikke minst gjelder dette for mellom- og søramerikanere. Første halvdel av 1990-tallet kom det hvert år i overkant av en million nye immigranter til USA. Av disse var 700 000 lovlige innvandrere (hovedsakelig familiejenforening med tidligere innvandrere), 100 000 flyktninger og mellom 200 og 300 tusen illegale innvandrere (Fix og Zimmermann, 1997). Både flyktninger og andre innvandrere har dessuten i stor grad slått seg ned i noen utvalgte stater (California, New York, Texas, Florida), slik at innvandringen i disse statene er blitt spesielt følbar.

Fra 1975 til 1995 tok USA imot rundt to millioner flyktninger. Av disse flyktet 1,2 millioner fra stater i Sørøst-Asia. Bare i 1975 flyktet 125 000 vietnamesere til USA, som en direkte følge av at USA trakk seg ut av Vietnam og det påfølgende nederlaget til det daværende regimet i Saigon. Flyktningestrømmen fra Vietnam fortsatte, og ble fra 1980 supplert av laotere og kambodsjanere. På nittitallet har de største flyktningegruppene kommet fra de tidligere Sovjet-republikkene og fra Vietnam. I tillegg har det kommet store grupper cubanere. Disse har imidlertid ikke fått flyktningestatus, men i stedet tilbud om tilsvarende integreringsprogrammer som det flyktninger får (Office of Refugee Resettlement, 1996). Det samme gjelder haitiere. Andre store flyktningegrupper på nitti-tallet er iranere, irakere, laotere, somaliere, sudanesere og bosniere.

Offentlig statistikk omfatter i all hovedsak flyktninger som kommer gjennom FN-systemet, det vil si såkalte kvoteflyktninger. I tillegg til disse tar betydelige grupper seg fram til USA på egen hånd, og søker asyl. I 1995 søkte rundt 150 000 personer om asyl i USA. Av disse var 72 230 fra El Salvador, 22 913 fra Guatemala, 9 304 fra Mexico 4925 fra Kina og 3209 fra India. Behandlingstiden kan være lang, og i 1996 ventet rundt 450 000 asylsøkere på svar. Av de behandlede sakene de siste

15 årene har 24 prosent resultert i innvilget asyl. Personer som får asyl har imidlertid ikke samme rettigheter når det gjelder deltagelse i introduksjonsprogrammer som det kvoteflyktninger har.

Tabell 4.1: Kvoteflyktninger, «entrants» (cubanere og haitiere) og amerasiater, etter statsborgerskap og innvandringsår

	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1983–95
Afghanistan	13	24	1234	1465	1443	1595	22 316
Albania	49	159	397	1168	1339	104	3603
Bulgaria	6	26	23	102	563	345	1969
Kambodsja	6	15	61	162	179	2328	71 384
Cuba	37 037	15 468	6870	6654	4188	4706	83 777
Tjekkosllovakia	0	3	1	16	153	331	7530
Etiopia	192	297	2710	2927	4085	3114	26360
Haiti	2551	5043	1945	10440	0	0	19984
Ungarn	0	1	0	2	12	259	5124
Iran	973	859	1155	1964	2650	3100	38 783
Irak	3475	4930	4560	3375	822	66	19 848
Laos	3682	6211	6945	7285	9232	8715	110 254
Liberia	55	590	946	620	1	0	2217
Libya	0	0	0	1	344	1	357
Nicaragua	13	13	60	18	194	634	1510
Polen	23	43	52	165	371	1629	28 780
Romania	32	81	230	1510	4533	4071	34 643
Somalia	2526	3508	2695	1528	119	17	10 447
Sudan	1694	1289	253	126	6	59	3443
Sovjet	35 509	43 125	48 354	61 018	38 496	49 742	34 2650
Vietnam	32 250	34 107	31 405	26 856	28 385	27 796	33 4555
Amerasiater	948	2888	11 220	17 140	16 580	13 916	71 778
Jugoslavia	9872	7418	1877	3	1	2	19 239
Zaire	115	83	199	63	39	70	688
Andre	283	294	354	350	251	339	3019
Totalt	131 304	126 475	123 546	144 958	113 986	122 939	1 264 258

Kilde: Office of Refugee Resettlement, 1996.

4.2 Levekår

I 1995 gjennomførte Office of Refugee Resettlement (ORR) for 24. gang en landsdekkende representativ spørreundersøkelse blant nylig ankomne flyktninger. Undersøkelsen ble gjennomført per telefon, og omfatter temaer som utdanning, yrkesdeltagelse og inntekt. Fram til 1993 omfattet undersøkelsen bare sørøstasيات. Fra og med 1993 omfatter undersøkelsene flyktninger, amerasiater og entrants (ORR, ibid.).

Svarprosentene må betegnes som svært høye, I hvert fall når de regnes ut fra antall personer som intervjuerne var i stand til å lokalisere. 2115 intervjuobjekter som ble intervjuet i 1994 ble trukket ut på nytt i 1995. Av disse ble 1462 kontaktet og intervjuet, 30 nektet, 623 ble ikke funnet. 509 nye intervjuobjekter ble trukket ut, av disse ble 365 intervjuet, 7 nektet og 137 ble ikke funnet. Det sies imidlertid ingenting om hvor god telefondekningen er blant flyktninger i USA.

Resultatene tyder på at flyktningene møter betydelige økonomiske vanskeligheter ved etablering i USA, men at yrkesdeltagelse og gjennomsnittslønn stiger med antall år i USA for de fleste flyktningegruppene, jf tabell 4.2. Etter fem–seks år er gjennomsnittlig timelønn for flyktningene oppe i 7,14 dollar, det vil si nesten 50 prosent mer den lovbestemte minstelønna på 4,80 dollar. Den ligger likevel godt under gjennomsnittlig timelønn i USA, som i 1995 lå på rundt 12 dollar. Ifølge rapporten fra ORR har utdanning og språkbeherskelse stor betydning for flyktningenes muligheter til å bedre sin posisjon i det amerikanske arbeidsmarkedet. I gruppa som på intervjutidspunktet mener at de snakker godt engelsk er yrkesdeltagelsen på 60 prosent. Mer overraskende er det kanskje at yrkesdeltagelsen til de som svarer at de ikke snakker engelsk i det hele tatt er så høy som 36 prosent.

Tabell 4.2 Flyktningers yrkesdeltagelse etter ankomstår

År	Yrkesaktive: prosent av de over 16 som er i jobb			Arbeidsstyrken: prosent av de over 16 som er enten i jobb eller søker jobb			Arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken		
	Alle	Menn	Kvinner	Alle	Menn	Kvinner	Alle	Menn	Kvinner
1995	38	49	28	53	63	42	23	28	35
1994	42	49	34	51	60	43	18	17	20
1994	38	44	31	46	54	38	18	17	19
1992	45	51	39	52	56	47	12	9	16
1991	44	52	37	50	59	42	12	12	11
1990	46	53	39	49	56	42	7	5	8
U.S:	63	71	56	67	75	59	5	5	6

Kilde: Office of Refugee Resettlement, 1996.

Yrkesdeltagelsen for flyktningene som ankom i perioden 1990 til 1995 var i oktober 1995 på 42 prosent. Som i Norge varierer yrkesaktiviteten betydelig med flyktningenes opprinnelsesland. Afrikanere og personer fra andre sørøstasiatiske land enn Vietnam har de største problemene på arbeidsmarkedet, mens latinamerikanere i stor grad er yrkesaktive. For flyktninger fra Latin-Amerika, Midtøsten, tidligere Sovjetunionen, vietnamesere og andre sørøstasiater steg yrkesaktiviteten fra 1994 til 1995, mens for flyktninger fra Afrika og Øst-Europa sank den. Spesielt påfallende er yrkesaktiviteten til afrikanske kvinner: Av disse har 41 prosent vært i arbeid

Tabell 4.3: Utdanning og egenrapporterte engelskkunnskaper etter landbakgrunn for personer som kom til USA som flyktninger 1990–95

	Afrika	Latin-Amerika	Midt-østen	Øst-Europa	Tidl. Sovjet	Vietnam	Andre Sørøst Asia	Alle
Gj.sn antall års utdanning før ankomst US	9,7	10,1	9,9	10,6	12,5	9,9	4,2	10,5
Høyeste grad før US:								
Ingen	36	32	50	18	2	34	65	27
Grunnskole	4	16	1	17	10	8	11	9
Ungdomsskole	48	20	36	28	24	46	10	34
Teknisk utd	0	12	4	19	23	1	1	9
Universitetsutd	2	13	8	15	33	5	1	14
Medisinsk utd	0	1	1	2	3	0	0	1
Gått på skole i US:	22	7	36	15	21	25	19	22
Gått på skole i US for å oppnå grad/vitnemål:	20	7	24	12	18	21	14	18
High school	10	6	12	14	6	7	6	7
Associate degree	0	0	0	0	4	3	7	3
Bachelor	8	0	11	1	6	8	0	6
Master	0	0	0	0	2	1	0	1
Jus eller medisin	0	0	0	0	0	1	0	0
Annet	2	0	0	0	0	0	1	0
Oppnådd grad	5	3	9	3	2	2	8	3
Engelskkunnskaper ved ankomst:								
Ingen	40	62	54	69	65	55	68	59
Ikke så godt	34	29	37	20	25	39	26	33
Godt/flytende	24	7	9	11	9	5	5	7
Engelskkunnskaper ved intervju tidspunkt:								
Ingen	16	17	14	14	17	11	31	15
Ikke så godt	14	42	35	46	35	51	48	43
Godt/flytende	67	39	52	39	48	38	20	41

Kilde: Office of Refugee Resettlement, 1996

på et eller annet tidspunkt etter ankomst, mens bare 25 prosent fortsatt var i jobb i oktober 1995.

Flyktninger i yrkesaktiv alder som ikke var i arbeid og heller ikke var arbeids-søkende ble spurt om årsaken til dette. 35 prosent svarte at de var under utdanning, 33 prosent oppga handikap eller sviktende helse som den viktigste årsaken, og 18 prosent svarte at de snakket for dårlig engelsk. 14 prosent (hvorav 85 prosent kvinner) svarte at de var forhindret fra å søke arbeid på grunn av omsorgsoppgaver.

I likhet med i Norge har det de siste årene også i USA vært en økende opp-merksomhet og debatt om innvandring og innvandreres bruk av offentlige velferds-ordninger. Flyktninger og eldre innvandrere peker seg ut som to grupper med spesielt høyt forbruk av slike ordninger, mens innvandrere som gruppe betraktet ikke har

Tabell 4.4 Gjennomsnittlig timelønn og andel som eier egen bolig, etter ankomstår

Ankomstår	Timelønn i dollar	Andel som eier bolig, prosent
1995	6,17	3,8
1994	6,09	3,4
1993	6,72	4,2
1992	6,90	9,5
1991	7,53	13,5
1990	7,14	14,8

Kilde: Office of Refugee Resettlement, 1996

Tabell 4.5 Kilde til inntekt for personer som kom til USA som flyktninger i årene 1990–95. Prosent

Etnisk gruppe	Ankomstår	Kun offentlig støtte	Kombinasjon egen inntekt og offentlig støtte	Kun egen inntekt
Sørøstasiater	1995	28	48	11
Alle andre		29	17	30
Sørøstasiater	1994	29	41	23
Alle andre		38	19	37
Sørøstasiater	1993	28	41	23
Alle andre		43	15	33
Sørøstasiater	1992	27	29	35
Alle andre		33	16	44
Sørøstasiater	1991	29	18	46
Alle andre		25	25	40
Sørøstasiater	1990	20	21	41
Alle andre		14	19	64
Alle grupper	1990–95	31	22	37

Kilde: Office of Refugee Resettlement, 1996

nevneverdig høyere forbruk enn den øvrige amerikanske befolkningen. Til tross for dette vedtok kongressen i 1996 lovendringer som gir delstatene muligheter til å nekte innvandrere adgang til en rekke velferdsordninger (Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act). Det er foreløpig for tidlig å si noe om rekkevidden av disse endringene når det gjelder flyktningers tilgang til offentlige velferdsordninger i de ulike statene. Sammen med de endringene i rettigheter til offentlige støtteordninger som følger av den amerikanske velferdsreformen i 1995, er det likevel klart at regimet er blitt strengere. De viktigste endringene er:

- 1) Utgiftene til livsopphold dekkes nå av føderale myndigheter i en periode på kun åtte måneder. Perioden er gradvis redusert fra 36 måneder. Delstatene er ikke forpliktet til å dekke utgifter til livsopphold etter de første åtte månedene.
- 2) Tilgang til flere av de viktigste støtteordningene er nå knyttet til amerikansk statsborgerskap. Statsborgerskap kan først tildeles etter fem års opphold i landet.
- 3) Mulighetene til å stille vilkår for mottak av hjelp er økt. På den annen side er det også satt av mer midler til tiltak som skal legge til rette for at tidligere stønadmottakere skal kunne ta arbeid, for eksempel støtte til barnepass.

4.3 Integreringsregime

USA ratifiserte Genevekonvensjonen av 1951 i 1968. Til tross for dette førte USA fram til 1980 en praksis som innebar at flyktninger bare fikk slippe inn dersom det var i USAs (utenrikspolitiske) interesse. Med andre ord var det bare flyktninger fra kommunistiske stater som fikk komme inn i landet.

I 1980 ble det for første gang vedtatt en egen føderal lov som regulerte flyktningers adgang til og rettigheter i USA (Refugee Act of 1980). Loven viser til Genevekonvensjonens flyktningsdefinisjon. Til tross for at loven representerte et forsøk på å få til en noe mindre skjev «rekruttering» av flyktninger, er fremdeles nåværende og tidligere kommuniststater de desidert største eksportørene av flyktninger til USA, jf tabell 6.1. Gjennom loven ble det også etablert et system for føderal finansiering av delstatenes utgifter i forbindelse med bosetting og integrering av flyktninger. Systemet bygget på at flyktningene skulle hjelpes gjennom de eksisterende sosialhjelpsordningene i den enkelte delstat, og at delstatene skulle få refundert disse utgiftene. Den sentrale målsettingen for flyktningearbeidet skulle være raskest mulig økonomisk selvstendigjøring.

Office of Refugee Resettlement (ORR) (under helsedepartementet) ble gjennom Refugee Act tildelt det overordnede ansvaret for bosetting og integrering av flyktninger. ORR har avtaler eller kontrakter med en rekke organisasjoner, de fleste religiøse, som utfører det praktiske arbeidet med bosetting og introduksjonsprogrammer. Hvert år gjennomfører ORR en evaluering av organisasjonenes arbeid, med en påfølgende konferanse der hensikten er å videreformidle nyttige erfaringer fra en organisasjon til de andre. ORR er også pålagt å utarbeide årlige rapporter til kongressen, der det framgår hva pengene er brukt til, og hvilke resultater som er oppnådd. De årlige surveyene av nylig ankomne flyktningers levekår som er omtalt i avsnitt 6.2 ovenfor, er en del av dette arbeidet. Surveyene settes ut på oppdrag til uavhengige forsknings- eller gallupinstitutter.

Flere av de involverte organisasjonene begynte etter en del år å presse på ORR for å få større fleksibilitet i introduksjonsprogrammene. Erfaringen med å bruke de ordinære sosialhjelpstjenestene til å hjelpe flyktninger var ikke spesielt god: Altfor mange flyktninger ble værende i hjelpeapparatet. Begge de organisasjonene vi hadde samtaler med (United States Catholic Conference (USCC) og Lutheran Immigration and Refugee Service (LIRS)) framhever sine roller som reformpådrivere.

ORR har gjennom sitt arbeid kommet fram til en del sentrale suksesskriterier for en effektiv «hjelp til selvhjelp» for flyktninger. Noen av disse er fra og med 1995 nedfelt i reglene for tildeling av støtte til de deltagende organisasjonene:

- 1) Tjenester for flyktninger skal organiseres i egne institusjoner. Det fungerer dårlig å bruke de samme institusjonene til å arbeide med både flyktninger og «innfødte», fordi personellet som arbeider med innfødte amerikanere sjelden innehar den kompetanse som trengs for å gjøre en god jobb med flyktninger. ORR har konkludert med at det trengs egne folk til å arbeide med flyktninger, og at de bør være tospråklige. Dette er noe dyrere enn å bruke allerede eksisterende institusjoner/organisasjoner, men mye mer effektivt.
- 2) Organisasjonene er pålagt å utarbeide planer for å bli raskest mulig økonomisk selvstendig for alle flyktningefamilier som deltar i ORR-finansierte programmer. Flyktningene må forplikte seg til å følge planen, og kan bli økonomisk sanksjonert dersom de bryter avtalen.
- 3) Engelskopplæring skal foregå samtidig med at flyktningen er i arbeid eller i en prosess av arbeidstrening og aktiv arbeidsformidling. Tidligere ble dette lagt opp i sekvenser: først engelskundervisning fram til et visst nivå, deretter arbeidsformidling. Dette viste seg å være lite effektivt, og man har derfor gått over til å kjøre arbeidsformidling og engelskundervisning parallelt. I praksis skjer dette gjerne ved at arbeidstreningen og -formidlingen legges opp som en del av engelskundervisningen, slik at denne blir svært yrkesrettet.

- 4) Tjenestene som ytes til flyktningen skal så langt som mulig legges til rette etter flyktningenes kulturelle og språklige bakgrunn.

I tillegg til disse villkårene som er nedfelt i regelverket framhever Judith May i ORR «post placement services» som spesielt effektivt: Som regel er det svært vanskelig for flyktninger å komme inn i arbeidslivet på samme nivå som de befant seg på i hjemlandet. De oppfordres derfor til å ta jobber på et lavere nivå, for etter hvert som språkkunnskapene blir bedre å arbeide seg oppover mot det nivået de var på. Flyktningen motiveres til å ta den første jobben han eller hun får tilbud om, med forsikringer om at tjenestene fra introduksjonsprogrammet ikke stopper der. Flyktningen skal gjennom post placement services få tilbud om videre kvalifisering, både engelskundervisning og yrkesrettet opplæring, og få hjelp med å finne passende andre- og tredjejobber.

Våre rammer innenfor dette prosjektet har ikke gjort det mulig å finne fram til et utvalg av integreringsprogrammer som kan illustrere bredden i tilnærmingen til integrering av flyktninger i USA. Vi har imidlertid lett oss fram til programmer som fungerer – til «suksesshistoriene». Målet har vært å kunne formidle erfaringer og lærdommer som kan virke inspirerende og bidra til nytenkning omkring integrering av flyktninger også i Norge. Nedenfor vil vi presentere tre integreringsprogrammer i regi av to nasjonale, frivillige organisasjoner – Lutheran Immigration and Refugee Services og United States Catholic Conference, Migration and Refugee Services.

4.4 Lutheran Immigration and Refugee Services

The Lutheran Social Services (LSS) har jobbet med integrering av flyktninger på nasjonalt nivå siden 1939 da Lutheran Immigration and Refugee Service (LIRS) ble etablert i for å hjelpe den strømmen av flyktninger som kom fra Europa i forbindelse med andre verdenskrig. Ved siden av å integrere flyktninger arbeider organisasjonen også med adopsjon og etablering av fosterhjem, mental helse, aidsinformasjon og en rekke andre oppgaver i lokalsamfunnet. Vi intervjuet Ruth Ann Dawson, lederen for Lutheran Immigration and Refugee Services i Virginia, Maryland og Columbia. Hennes organisasjon tar imot mellom 300 og 500 flyktninger årlig. De lokale kontorene mottar offentlig støtte i forhold til hvor mange flyktninger de tar ansvar for, men baserer seg også til en viss grad på donasjoner fra private stiftelser og frivillig arbeid. At LIRS ikke er fullfinansiert av det offentlige gjør at de også har selvstendighet til å være «lobbyister» for flyktningene.

Integrering av flyktninger, organisering og innhold

Lutheran Immigration and Refugee Services disponerer i tillegg til de fast ansatte medarbeiderne en rekke frivillige. Totalt bidrar om lag 125 personer med til sammen 6,3 årsverk. De behandles som ansatte i den forstand at de må gjennom et intervju så LIRS kan vurdere om de er kvalifisert, og i tilfelle til hva. Noe de fleste kan bidra med, er organisering av sosiale aktiviteter utenfor det formelle programmet. I tillegg brukes frivillige som tolker, støttekontakter for enkeltpersoner eller familier, hjelp til å finne jobber, eller til mer praktisk orientert opplæring i bilkjøring, handling, kollektive transportsystemer, kulturorientering med mere. LIRS forsøker også aktivt å knytte til seg leger, tannleger og personer med kunnskap innenfor data slik at de kan stille opp ved behov. De frivillige kommer fra en rekke etniske grupper i lokalsamfunnet inkludert amerikanere, men flyktningekontoret tar også imot personer som gjør samfunnstjeneste og studenter blant annet innenfor helse- og sosialfag. Dawson betonte sterkt betydningen av det arbeidet de frivillige gjør og den potensielt store effekten deres innsats kan få for den enkelte flyktnings utvikling.

Flyktningene ankommer ikke USA før det er avgjort hvilken organisasjon som skal ta seg av integreringen. LIRS har ansvaret for flyktningene allerede fra de lander på flyplassen. I forkant mottar organisasjonen en del grunnleggende informasjon om hvem som kommer og hvilken bakgrunn de har. Bolig er ordnet på forhånd, sammen med de nødvendige møbler og matvarer. LIRS betaler som hovedregel husleien den første måneden, men avhengig av hvilket program flyktningen innrulleres i kan leien betales for inntil fire måneder etter ankomst. Hva slags økonomisk støtte flyktningene får under integrerings-perioden vil til en viss grad variere med hvilket av LIRS' program de deltar i. En ting er imidlertid felles: All økonomisk støtte knyttes til krav om deltagelse. Dette skjer i følge Dawson i større grad nå enn tidligere på grunn av de økte kontrollmulighetene velferdsreformen har gitt. Manglende oppmøte på arbeid eller kvalifiseringskurs av ulike slag, vil sanksjoneres økonomisk. Mange av flyktningene som kommer til LIRS er utmattet etter lang tid i leire og ønsker ikke å delta i kvalifiseringsprogram før etter en lengre «hvileperiode». LIRS ser det som en viktig oppgave å motivere disse til arbeid, og et nyttig virkemiddel er gjentatt informasjon om at all økonomisk støtte er midlertidig. Hvis deltageren i et program takker nei til en jobb, mister han/hun samtidig retten til gratis språkopplæring. Dette har vist seg å være et effektivt virkemiddel fordi de aller fleste ser behovet for å lære engelsk.

I løpet av de første ukene etter ankomst, legges en plan sammen med flykten/familien om hvordan de raskest mulig kan bli selvforsørget, og hvordan de kan oppnå mer langsiktige mål i form av yrkeskarriere eller utdanning. Samtidig får de generell informasjon om det amerikanske samfunnet og hvilke rettigheter og plikter de har som flyktninger. Fra første stund betones det overfor flyktningene at

de forventes å bli selvforsørget så raskt som mulig, og at støtten fra det offentlige er begrenset og midlertidig. Dette repeteres i en rekke sammenhenger. For å bygge opp under flyktningenes evne til å ta ansvar for egen økonomi, er hjelp med budsjettering en viktig del av programmet. Flyktningene må bli i stand til å vurdere hvor mye det vil koste for deres familie å leve i USA. Fram til familien er selvforsørget får de det nødvendige fra LIRS, men Dawson betonte at de nødvendigvis deler ut store mengder kontanter på en gang: «We give you cash, but slowly and with a lot of budgeting advice». Normalt vil det være behov for minst to inntekter for å få et familiehushold til å gå rundt. Dette kan være et problem i familier hvor kvinnen av kulturelle årsaker normalt har sin arbeidsplass i hjemmet. Forståelsen for at kvinnen også må tjene penger øker imidlertid etter hvert. Det legges spesiell vekt på at også kvinner skal motta orientering. Om nødvendig skjer dette i hjemmet. Ved behov for tolk sørger LIRS for at dette ikke blir et av familiemedlemmene.

All informasjon i denne første fasen gis på morsmålet. Staben i Virginia, hvorav mange selv er tidligere flyktninger, behersker til sammen 25 språk. Ut over dette henter kontoret inn tolker blant annet fra faste samarbeidspartnere i de allerede etablerte etniske gruppene i området. En fleretnisk sammensatt stab har positive virkninger også ut over språkmektigheten. Hva som er effektiv informasjonsformidling kan variere mellom kulturer, og en sammensatt stab vil her ha større mulighet til å kommunisere. Orienteringen vil legges opp i forhold til hvor stor kunnskap de ulike etniske gruppene allerede har om det amerikanske samfunnet. Når LIRS og flyktningen/familien er kommet fram til en plan hvor både kortsiktige og langsiktige mål er plassert innenfor en tidsramme, skriver begge parter under.

I løpet av de første ukene gjennomføres også en fysisk helseundersøkelse. Det er gjort forsøk på å få inkorporert en psykisk evaluering i denne undersøkelsen, men uten hell. De mest alvorlige tilfellene blir likevel fanget opp relativt tidlig. LIRS har også erfart at det etniske lokalsamfunnet kan være til stor hjelp i situasjoner hvor flyktninger har eller utvikler psykiske problemer. Dawson har også i samarbeid med en lege drevet forskjellige tilbud for traumatiserte flyktninger, samt individuell rådgivning. De har også forsøkt samtalegrupper, men det fungerte dårlig på grunn av for store konflikter mellom flyktningene. Slike grupper har imidlertid vært forsøkt med større hell andre steder. Det arrangeres også egne seminar (HEAL – Health Education and Access Program) for å fremme informasjon om helse og om hvor og hvordan flyktningene kan få tilgang til ulike helsetilbud. Her legges det vekt på å formidle informasjon på en måte som språklig og kulturelt er lettest mulig tilgjengelig for flyktningene.

Det er bare et fåtall flyktninger som fungerer så dårlig at de ikke kan delta i engelskundervisningen eller i arbeidslivet. Tvert imot har yrkesaktivitet en viktig forebyggende effekt når det gjelder flyktnings psykiske helse. Det er svært uhel-

dig for personer som har vært gjennom traumatiske opplevelser å bli gående passive. Et fellestrekk for mange flyktninger er opplevelsen av å ha mistet kontrollen over sin egen tilværelse. Det å hjelpe flyktningene med å bli selvforsørget er en måte å gi dem en bit av kontrollen tilbake på (Dawson 1997).

Engelskundervisning er obligatorisk for begge kjønn så lenge man mottar offentlig støtte. Unntak gjøres bare for personer med ansvar for barn under 18 måneder. Undervisningen er svært yrkesrettet og skjer samtidig med arbeidsmarkedsorientering og yrkesformidling. Engelskopplæring gis i tre timer daglig inntil de får jobb, fem timer for analfabeter og personer som ikke kjenner det latinske alfabetet. Etter en språktest innpasses flyktningen i ett av 7 nivåer for engelskopplæring. Det legges stor vekt på at den som har ansvaret for barna skal lære engelsk fordi det har vist seg at dette bedrer barnas skoleprestasjoner. Dawson framhevet betydningen av at engelskundervisning og arbeidsformidling skjer samtidig fordi dette får deltagerne raskest mulig ut i jobb. Tidligere hadde LIRS engelskundervisning først for deretter å drive arbeidstrening og arbeidsformidling, men det fungerte dårlig. Flyktningene fikk verken jobb eller gode engelskkunnskaper. Det oppfattes derfor som helt sentralt å få flest mulig ut i arbeid på et tidlig tidspunkt.

Som et ledd i arbeidet for å få flyktningene raskest mulig ut i jobb, driver LIRS en aktiv arbeidsformidling. Det er opprettet egne stillinger for såkalte «job developers», heretter kalt jobbskaperne. De leter opp potensielle arbeidsgivere, pleier kontakt med dem og rykker ut ved eventuelle problemer på arbeidsplassen. Kjernen i denne virksomheten er at jobbskaperne har to «klienter» – flyktningene og arbeidsgiverne. Det oppfattes som vesentlig at ikke kontakten mellom jobbskaperne og arbeidsplassen brytes etter at flyktningene er begynt å arbeide der. LIRS skal hele tiden være tilgjengelig for å bidra til å løse eventuelle problemer som kan oppstå. Fornøyde arbeidsgivere fungerer som gode referanser for å skaffe flere jobber. Positiv mediaomtale har også god effekt på tilgangen på arbeidsplasser.

De første jobbene flyktningene får, er normalt såkalte «entrance level jobs» – arbeid som det er mulig å mestre etter en relativt kort og konkret opplæringsperiode. Om lag 35 prosent av disse jobbene har jobbskaperne på LIRS funnet i matindustrien, 20 prosent innen annet manuelt arbeid og 12 prosent innen varehandel (RSS/VRRP Jobs 10/96–5/97). Det finnes visse minimumskrav som skal tilfredsstilles før jobbtillbud godtas av LIRS. Arbeid under minstelønn blir ikke akseptert, ei heller arbeidsgivere som har dårlig rykte som følge av sexpress eller andre graverende forhold. I ett tilfelle gikk LIRS til det skritt å anmelde arbeidsgiver. Flyktningene får sjelden jobb på samme nivå som de hadde i hjemlandet, men det legges vekt på å få dem inn i samme bransje som før, slik at avanse mulighetene skal være best mulig etter hvert som engelskkunnskapene øker. LIRS legger dessuten vekt på å informere flyktningene om at den første jobben de tar ikke nødvendigvis blir den siste, men at det er nødvendig å utvikle kvalifikasjonene sine, både språklig og

på andre måter, for å komme videre. Oppfølging også etter at flyktningene er ute i jobb er derfor prioritert også ut over kravet fra ORR om spesiell oppfølging i 90 dager etter ankomst. Mellom annet sørges det for at praktiske ting som transport og barnepass fungerer. Det vedvarende spørsmålet er imidlertid: Vil du bli i denne jobben, eller vil du videre? Hvis flyktningen ønsker å avansere, finnes det tilbud om videre språkopplæring og hjelp til å ta de nødvendige eksamener for å oppgradere seg også etter jobb nummer en. Hver flyktning følges i minimum seks måneder, men normalt vil det være kontakt mellom LIRS og flyktningen i tre år etter ankomst. Ifølge Dawson er det sjelden at de «avslutter saker».

Ulike programmer

Umiddelbart etter ankomst og ut den første måneden får alle flyktninger den samme mottagelsen og det samme tilbudet. Dette finansieres av føderale midler. Normalt vil flyktningene motta økonomisk støtte fram til de får en jobb eller i maksimalt åtte måneder. Fra 1993 har imidlertid LIRS forsøkt et noe annet opplegg med Early Self Sufficiency Program (ESSP). ESSP har som målsetting at flyktningene skal bli selvforsørget så raskt som mulig og lanseres som et alternativ til kontantstøtte. Flyktningene får kun matkuponger og helseforsikring fra det offentlige. Andre løpende utgifter dekkes av LIRS gjennom midler fra ORR som knyttes til antallet flyktninger i programmet (om lag 1400 dollar per flyktning i 1997). De føderale midlene møtes av et tilsvarende beløp fra LIRS gjennom donasjoner og frivillig arbeid.

Mer enn 350 flyktninger har deltatt eller deltar i dette programmet, og erfaringene er gode. Generelt opplever de ansatte at deltagerne er svært motiverte, noe Dawson også framhevet som en av de egenskapene hun ser etter under utvelgingen. Majoriteten av deltagerne har vært bosniere, irakiske kurdere, cubanere og haitiere. Tilbudet gis oftest til familier som ikke fyller kravene til andre typer offentlig støtte. Dette er blitt kritisert fordi metoden trekker ut de sterkeste gruppene av flyktninger. Dawson bemerket til dette at LIRS nå forsøker det samme programmet for en gruppe somaliere som ikke skiller seg ut som sterke, men at det ennå er for tidlig å si noe om hvordan ESSP vil slå ut for dem. I motsetning til de som følger det vanlige programmet, får deltagerne i ESSP kun støtte i totalt fire måneder. Hvis de ikke er i stand til å forsørge seg selv etter dette, gir LIRS videre støtte på individuell basis. I Virginia er imidlertid hele 85 prosent av deltagerne i ESSP ute i arbeid innen fire måneder.

Ved siden av språkopplæring og yrkesformidling/arbeidstrening har LIRS også mer spesifikke tilbud. Ett prosjekt – SUCCEED (Support, Cultural Competence, Education and Employment Development) – retter seg spesifikt mot kvinner. Hensikten er å gi et samlende tilbud som skal gjøre det lettere for dem å kom-

me ut i arbeid. Ved siden av tradisjonell engelskopplæring og arbeidstrening legges det her stor vekt på å informere om hvilke rettigheter og muligheter kvinner har i USA, hvordan de skal forholde seg for å få nødvendig barnepass, og så videre. Her inkluderes også kvinner som ikke har arbeidet tidligere, men som etter velferds-reformen vil miste rettighetene til støtte med mindre de blir amerikanske statsborgere. Det er forståelse for at disse kvinnene trenger noe mer tid på å tilpasse seg enn andre grupper.

Hvilke erfaringer har LIRS gjort i Virginia?

Resultatene for de som deltar i ESSP-programmet er som beskrevet ovenfor svært gode: 85 prosent er i jobb i løpet av fire måneder. For de som følger det vanlige opplegget er tallene 75 prosent etter 90 dager. Disse resultatene er svært gode sammenlignet med det kommunale programmet som tidligere drev integreringsarbeidet i regionen. Dette fikk kun 18 prosent av sine deltagere ut i arbeid etter 90 dager. Dawson trakk fram en rekke forhold hun mente var sentrale for at et integreringsprogram skulle fungere etter hensikten – å hjelpe flyktninger til å bli selvforsørget så tidlig som mulig.

- *Skape støtte hos alle for ideen om å arbeide.*
- *Etnisk sammensatt stab.* Utvider språkmektigheten og gir en unik kulturell og erfaringsbasert kompetanse i staben.
- *Aggressive jobbskapere.* De oppsøker potensielle arbeidsgivere, blir om nødvendig med på arbeidsplassen den første dagen for å bidra under opplæringen, og følger opp ansettelsene for å løse eventuelle problemer etter hvert som – eller før – de oppstår.
- *Oppfølging.* LIRS' oppgave er ikke slutt etter at flyktningen har fått den første jobben. Flyktningekontoret hjelper også til med å skaffe bedre jobber når engelskkunnskapene er blitt bedre.
- *Partnerskap.* «Vi hjelper deg, men forutsetningen er at du stiller opp selv». Hjelpen er basert på en kontrakt og flyktningen skal selv være med på å vurdere realismen i målet og veien fram. Pliktene vektlegges sammen med rettighetene.
- *Frivillige.* Engasjementet til de frivillige er viktig fordi de kan tilby en moralsk og følelsesmessig støtte som er vanskelig å gi for de ansatte i programmet.
- *Penger og levende eksempler.* «Jo mer penger – jo større kontroll» Det er viktig å formidle at veien til mer penger går gjennom arbeid. Å bruke tidligere flyktninger som «suksesshistorier» har god effekt. De kan på en troverdig og

virkningsfull måte informere nykommere om hvordan de kan gjøre noe med sin egen situasjon.

- *Det multietniske lokalsamfunnet.* Der det finnes store nok etniske grupper, er det en fordel om de får hjelp og støtte til å etablere sine egne interesseorganisasjoner. De kan gjøre mye selv. Om flyktningekontoret kan samarbeide med disse organisasjonene og delta i enkelte av deres aktiviteter vil det gi større tillit hos flyktningene, noe som er vesentlig. Aktiviteten her bør ikke begrenses til flyktninger, men også inkludere innvandrere og den etniske majoritetsbefolkningen.

På lang sikt har LIRS erfart at flyktninger som kommer raskt ut i arbeid i større grad enn ellers er i stand til å forsørge seg selv også i et langsiktig perspektiv, har generelt høyere selvtilit, bedre engelskkunnskaper og bedre tilpasningsevne i forhold til det amerikanske samfunnet. Det er noe av bakgrunnen for den sterke prioriteringen av at alle skal ut i arbeid raskest mulig.

Oppsummering

Lutheran Immigration and Refugee Service (LIRS) kan vise til svært gode resultater med å få flyktninger raskt ut i arbeid. Innenfor ett av programmene har hele 85 prosent fått jobb innen fire måneder. Forutsetningen, både for økonomisk støtte og rett til gratis språkundervisning, er at flyktningene følger programmet og tar den første jobben de får tilbud om. Ved manglende deltagelse vil flyktningene miste deler av eller hele støtten. Alternative inntektskilder i form av offentlig støtte er ikke tilgjengelig. Blant de som jobber med integreringsprogrammet, er det en sterk overbevisning om at formidling av arbeidsetikk til flyktningene er vesentlig for å nå målsettingen. At tilgangen på offentlig støtte er midlertidig og ikke betingelsesløs, gjør dette poenget lettere å formidle.

Samtidig legger LIRS vekt på at de også er avhengig av andre virkemidler for å få flyktningene ut i arbeid. For det første samles alle tjenester til flyktningene på ett sted; kvalifisering, utbetaling av økonomisk støtte og arbeidsformidling. Dette gir en tettere oppfølging av den enkelte flyktning og større sosial kontroll. Samtidig letter en slik samlokalisering oppgaven med å etablere en kvalifisert stab med spesiell kompetanse innenfor arbeid med flyktninger. En fleretnisk stab er en klar fordel. For det andre driver LIRS en aktiv arbeidsformidling kombinert med tett oppfølging både av arbeidsgivernes og flyktningenes behov. Konflikter skal tas ved roten og praktiske ting som barnepass og transport legges til rette. Programmet formidler en sterk tro på sosial mobilitet ved at flyktningene får individuell oppfølging også etter at de har fått den første jobben. Tilbudet om videre utdanning står hele tiden

ved lag og kontakten med LIRS opprettholdes. For det tredje engasjerer LIRS ulike deler av lokalsamfunnet i integreringsarbeidet, både det amerikanske og det etniske.

4.5 United States Catholic Conference, Migration and Refugee Services (MRS)

United States Catholic Conference (USCC) driver integreringsarbeid for flyktninger i 119 områder spredt over hele USA. I 1995 hadde USCC/MRS ansvaret for bo-setting og integrering av totalt 24.000 flyktninger (MRS 1995). Vi besøkte hovedkontoret for USCC/MRS og intervjuet fire av de ansatte¹. Informasjonen nedenfor bygger dels på disse samtalene, og dels på selvstendige forskningsrapporter som på oppdrag fra USCC/MRS har evaluert integreringsprogrammene henholdsvis i Chicago og San Diego.

Nasjonalt prøveprosjekt i Chicago, 1983–84

Chicago-prosjektet ble initiert i 1983 som et samarbeidsprosjekt mellom US Catholic Conference og de føderale myndighetene. USCC skulle gjennomføre et demonstrasjonsprogram i Chicago med delvis økonomisk støtte fra de føderale myndighetene. Integreringsprogrammet skulle fungere som et alternativ til det statsadministrerte programmet og ble i etterkant evaluert av Refugee Policy Group (RPG), en selvstendig forskningsstiftelse.

Chicago-prosjektets uttalte mål, var å få nyankomne flyktninger ut i arbeid raskest mulig. Bakgrunnen var en antagelse om at jo tidligere deltagerne begynte å arbeide, jo større effekt ville det ha på muligheten til varig selvforsørgelse. Deltagerne i programmet, totalt 188 cases (et case er en familie eller en enslig), 421 personer, ble plukket ut med den forutsetning at de skulle være i stand til å arbeide. Dette innebar mer konkret at de måtte være mellom 16 og 64 år, ikke ha alvorlige helseproblemer og ikke alene ha ansvar for barn under 6 år eller uføre familiemedlemmer. Engelskkunnskaper, utdanning, eller tidligere arbeidserfaring var ikke inkludert som mål på arbeidsdyktighet. Noe av filosofien bak prosjektet var at arbeidsdyktighet ikke nødvendigvis forutsatte gode kunnskaper i engelsk. Rekrutteringen til programmet skjedde i leirene før ankomst til USA blant de som allerede hadde fått innreise-tillatelse. Deltagerne kom i hovedsak fra tre områder: Øst-Europeere fra Polen og

¹ Mark Franken; director USCC/MRS Refugee Programs Unit, Connie Combs; Program Coordinator USCC/MRS Refugee Programs Unit, Abigail Price; Policy Analyst (advokat) USCC/MRS Immigration Policy Unit, Cyndi Phillips, Policy Analyst (advokat) USCC/MRS Immigration Policy Unit.

Romania (53,5 prosent), assyrere (kristne minoriteter fra Iran og Irak) fra Midt-østen (25 prosent) og sørøstasiater fra Vietnam og Kambodsja (21,5 prosent).

Få dager etter ankomst møtte hver enkelt flyktning sin saksbehandler (case-manager) og startet utviklingen av en individuell plan. Planen skulle etter hvert inneholde både en oversikt over hvilke utgifter som måtte dekkes, og hvordan vedkommende raskest mulig kunne komme ut i arbeid. I løpet av de første ukene ble det også gjennomført en helsesjekk, søknader om nødvendige offentlige dokumenter ble innlevert og deltagerne ble innrullert i språkkurs, arbeidstrening og workshops. Deltagerne fikk orientering om arbeidslivet både i grupper og på tomannshånd. Det ble lagt spesielt stor vekt på å gjøre flyktningene delaktige i budsjettering av egne utgifter. Møter mellom saksbehandler og deltager ble holdt hver annen uke og her ble budsjett for neste periode diskutert. På denne måten fikk deltagerne trening i å vurdere hvor mye penger som var nødvendig for å klare seg i Chicago. En annen fordel med så hyppige møter var den muligheten det ga til intens oppfølging av den enkelte deltager. På denne måten kunne saksbehandlerne oppdage potensielle problemer i en tidlig fase og samtidig justere tilbudet/budsjettet etter hvert som nye situasjoner oppstod. Dette ga også saksbehandlerne enda større mulighet til å formidle betydningen av å begynne å jobbe tidlig.

Saksbehandlerne hadde det overordnede ansvaret for at progresjonen og målsettingen i de individuelle planene ble oppfylt. En av de viktigste oppgavene var å finne fram til passende jobber. For dette formålet ble det engasjert egne jobbskaper som både aktivt oppsøkte mulige arbeidsgivere og hadde ansvaret for oppfølging av arbeidsgiver og arbeidstager etter at et ansettelsesforhold var etablert. Hver uke ble det holdt møte mellom saksbehandlerne og jobbskaperne, slik at informasjon om den enkelte flyktning kunne holdes opp mot ledige stillinger. Fordi dette samarbeidet var en så vesentlig del av prosjektets mål – å få flyktningene raskt ut i arbeid – ble saksbehandlerne og jobbskaperne plassert i samme lokale.

Om noen av deltagerne i programmet ikke fulgte planen, hadde saksbehandlerne sanksjonsmuligheter. Disse sanksjonene var fleksible og kunne påføres med varierende styrke avhengig av hvor alvorlig bruddet med planen var. Generelt fungerte det slik at deltageren først fikk en advarsel og deretter rimelig tid til å følge opp forpliktelsene. Om dette ikke ble gjort, ville de pengene som ikke var knyttet til løpende utgifter og regninger trekkes tilbake. På denne måten ble deltageren i programmet sanksjonert, men ikke familien hans/hennes. For svært alvorlige brudd på planen – for eksempel å nekte tilbudt arbeid – kunne all støtte inndras. Fordelelen med disse formene for sanksjoner sammenlignet med de statlige, lå i fleksibiliteten. For det første kunne de iverksettes og avsluttes raskere. For det andre gjorde muligheten til delvis sanksjonering at de var lettere å bruke enn de statlige sanksjonene som normalt innebar hele kontant-støtten og dermed rammet svært hardt.

Resultatene ble gode. Evalueringen av prosjektet viste at 74 prosent var i arbeid innen seks måneder etter ankomst til USA. 17 prosent hadde i denne perioden flyttet, blitt syke, eller på andre måter skiftet status til ikke-formidlingsklare. Bare litt over 8 prosent var fortsatt arbeidsdyktige, men uten jobb. Arbeidsledigheten blant totalbefolkningen i Chicago var på dette tidspunktet om lag 10 prosent. Statistikken viser at det fantes variasjoner mellom etniske grupper med hensyn til i hvilken grad og hvor raskt de begynte å jobbe. Blant kambodsjanerne var 88 prosent i arbeid etter seks måneder, mot 57 prosent av vietnameserne. I de andre gruppene hadde grovt sett mellom 70 og 80 prosent arbeid. Polakkene fikk jobb raskest, i gjennomsnitt etter litt under to måneder, mens assyrerne brukte om lag 4,5 månede. De andre brukte mellom tre og fire måneder. De fleste jobbene var hele eller tilnærmet hele stillinger og det var få som ikke hadde minstelønn eller høyere². For å fjerne alle incentiver til ikke å jobbe, supplerte programmet inntekter som var for lave til å leve av. Samtidig ble deltagerne i programmet oppfordret til å følge engelskkurs også etter at de hadde fått arbeid.

Under evalueringen av Chicago prosjektet trakk Refugee Policy Group fram en rekke forhold som kunne belyse prosjektets suksess.

- Et klart, samlet fokus på hovedmålsettingen å få flyktningene ut i arbeid. Budskapet ble formidlet likt av alle stabsmedarbeiderne flyktningene kom i kontakt med.
- Tett samarbeid og samlokalisering av saksbehandlere og jobbskapere.
- Plasseringen av ansvar og autoritet var klar fra start. Saksbehandlerne hadde det øverste ansvaret for at de individuelle planene ble gjennomført hvis mulig og hadde samtidig sanksjonmuligheter med betydelige konsekvenser for klienten.
- Tett kontakt mellom klient og stab. Møter minst hver annen uke ga saksbehandlerne og flyktningene gode muligheter til å bli kjent. På denne måten kunne problemer tas opp før de ble for alvorlige.
- Stab og ledelse hadde gode kvalifikasjoner. Opplæring i saksbehandling ble besørget av det nasjonale kontoret.
- Chicago-prosjektet samarbeidet med og var koordinert i forhold til de andre tilbudene som fantes for flyktninger i regionen. Tiltak overfor deltagerne på prosjektet ble bare gjennomført i forståelse med prosjektledelsen og med krav om tilbakemelding.

² USA opererer med minstelønn, men i dette tilfellet ble det gjort et unntak for å få flyktningene ut i jobb så raskt som mulig.

Samtidig trekker Refugee Policy Group fram to forhold som kan ha påvirket resultatene på en måte som ikke er direkte knyttet til prosjektets organisering. For det første avvek klientprofilen i Chicago-prosjektet fra den nasjonale sammensetningen av flyktninger på grunn av en relativt sett lavere andel av sørøstasiater. Sørøstasiatene trekker normalt ned både andelen med høyere utdanning og andelen med lett overførbare yrkeserfaringer. Færre sørøstasiater kan derfor ha skjøvet resultatene i positiv retning. For det andre var både deltagerne og de ansatte bevisst på at de deltok i et prøveprosjekt. Det kan derfor ha oppstått demonstrasjonseffekter i den forstand at både deltagerne og de ansatte la inn en ekstra innsats. Selv med disse forbeholdene må resultatene vurderes som svært gode. En av hovedantagelsene ved oppstarten av prosjektet var at det fantes en positiv sammenheng mellom å komme tidlig i arbeid og å bli selvforsørget på lang sikt – et spørsmål som ikke kunne besvares skikkelig innenfor studiets tidsrammer. USCC/MRS fikk imidlertid noe støtte for antagelsen om at gode engelskkunnskaper ikke var en nødvendig forutsetning for å komme i arbeid. Polakkene, som i utgangspunktet hadde de dårligste engelskkunnskapene, fikk i gjennomsnitt jobb raskere enn noen av de andre gruppene og 84 prosent var i arbeid innen seks måneder.

Integrering av flyktninger i San Diego, California

San Diego prosjektet ble også initiert av USCC som i 1990 skaffet føderal finansiering under Wilson/Fish ordningen – det første prosjektet under denne finansieringsordningen. Hensikten var å holde et privat drevet integreringsprogram opp mot et som var statlig organisert i samme område. Vi har ikke hatt tilgang på noen detaljert beskrivelse av prosjektet, men forskere ved universitetet i San Diego har utarbeidet et sammendrag av sin evaluering (Hohm et al, udatert). Framstillingen nedenfor bygger på denne, samt på samtaler med ansatte i USCC/MRS.

Wilson/Fish programmet skilte seg fra San Diegos offentlige tilbud til flyktninger ellers – Refugee Employment Services System (RESS) – på flere områder. For det første var alle tjenestene til flyktningene samlet på ett sted – fra utbetaling av penger, til engelskkurs og arbeidsformidling. For det andre ble ulike tjenester tilbudt samtidig. Dette i motsetning til de offentlige tjenestene som var lokalisert ulike steder og som var basert på at deltagerne måtte gjennom en del av programmet før de gikk videre til neste. Engelskopplæringen kom først, deretter andre tilbud mer knyttet til arbeidslivet. For det tredje la Wilson/Fish programmet vekt på personlig oppfølging av det enkelte individ. Beslutninger ble truffet på grunnlag av kjennskap til den enkelte flyktning og dennes personlige egenskaper, ikke etter byråkratiske regler og kategorier det enkelte individ kunne plasseres i. Dette ga en mer fleksibel tilnærming med rom for justeringer underveis i prosessen. Tilnærmingen til å få flyktningene ut i arbeid var også noe forskjellig. Mens Wilson/Fish vektla å

få deltagerne ut i arbeid så raskt som mulig, la det offentlige programmet større vekt på utdanning. Tidsperspektivet innen det offentlige var lenger. Her ble det gitt kontantstøtte i henhold til de føderale retningslinjene i inntil åtte måneder (på evalueringstidspunktet i 1995–96), mens Wilson/Fish programmet ga økonomisk støtte i mindre enn et halvt år. De hadde derimot en aktiv arbeidsformidling i motsetning til det offentlige som her henviste flyktningene til den vanlige arbeidsformidlingen. Kvalitative intervjuer med deltagere i begge programmer tydet på at kontakten mellom staben og flyktningene var hyppigere og bedre i Wilson/Fish programmet enn innen det offentlige.

Wilson/Fish programmet i San Diego oppnådde målbare og statistisk signifikant bedre resultater enn det offentlig organiserte RESS. En større andel av deltagerne fikk arbeid. (52 prosent av deltagerne i W/F mot 40 prosent av deltagerne i RESS). De kom dessuten i arbeid raskere (etter 128 dager i W/F mot 178 i RESS) og var dermed i kortere tid avhengig av økonomisk støtte. Prosjektet var også samlet sett billigere. Ved universitetet i San Diego konkluderte forskerne med at disse forskjellene kunne tilskrives fire sider ved prosjektets design og karakter.

- Den sterke vektleggingen av å komme tidlig ut i arbeid.
- Et integrert, omfattende tilbud som var samlet på ett sted.
- Et personlig og fleksibelt system for tjenestelevering.
- Mer intensive støtteordninger, med større vekt på transport og aktiv arbeidsformidling.

Universitetets evalueringsteam trakk også fram noen mer generelle forhold som de mente var viktige lærdommer å ta med seg videre fra San Diego prosjektet. For det første framhevet de at grundig planlegging og kontinuerlig evaluering er vesentlige komponenter i et vellykket integreringsprogram. De ansvarlige må tørre å ta sjanser ved å teste vedtatte sannheter, utfordre unnskyldninger og akseptere kritikk. Det er også viktig at tilbudet av tjenester samles på ett sted, og for den enkelte flyktning helst hos én medarbeider. Denne medarbeideren bør dessuten være lett å få kontakt med for flyktningen, og møter mellom dem bør avholdes hyppig. Det bør også være en fleksibilitet i system og strukturer som gjør det mulig å reagere raskt på nye betingelser i omgivelsene og ankomst av nye typer flyktninger. Opplæring av staben er vesentlig. Riktig bruk av teknologi bør benyttes for å følge opp deltagerne og innhente nødvendig informasjon.

Oppsummering

USSC/MRS omtaler programmene i Chicago og San Diego som demonstrasjonsprosjekter. For dem var det et poeng å illustrere at integreringsarbeidet kunne gjøres mer effektivt enn de eksisterende offentlige programmene. Evalueringene viste at USSC/MRS fikk en større del av flyktningene ut i arbeid enn det offentlige systemet. Det interessante spørsmålet er derfor på hvilke måter de private programmene skilte seg fra de offentlige.

I vår sammenheng kan det være verdt å merke seg at Refugee Policy Group i sin evaluering kommenterte spesielt forskjellen mellom hvordan USSC/MRS og det offentlige organiserte bruken av negative sanksjoner i Chicago. Alle programmene inneholdt som kjent et element av «pisk», ved at manglende deltagelse kunne sanksjoneres økonomisk. Mens det offentlige apparatet hadde en byråkratisk tilnærming til iverksetting av slike sanksjoner, var imidlertid USSC/MRS mer fleksibel (Jf. Nasjonalt prøveprosjekt i Chicago).

For det andre samlet de alle tjenester på ett sted, i motsetning til det offentlige apparatet som fordelte tjenesteforvidlingen på ulike etater. Det private tilbudet ble gjort flyktningespesifikt, mens det offentlige inkorporerte tjenestene til flyktninger i det vanlige velferdssystemet. Å samle tjenestene hadde den fordelen at den enkelte flyktning kunne forholde seg til ett kontor, i mange tilfeller også kun til en person. Hyppige møter mellom saksbehandleren og flyktningen ga sosial kontroll og personlig oppfølging.

For det tredje ansatte USCC jobbskapere som drev en aktiv arbeidsformidling og sørget for kontinuerlig oppfølging også etter at flyktningene hadde fått sin første jobb. Plasseringen av jobbskaperne i samme lokaler som saksbehandlerne, gjorde det lettere å kartlegge hvilke jobber som passet for hvem. Innenfor det offentlige systemet ble arbeidsformidlingen mer tungrodd. De som skulle lokalisere ledige jobber, kjente i liten grad til den enkelte flyktnings kvalifikasjoner og baserte beslutninger om formidlingsklarhet på byråkratiske vurderingsmetoder, for eksempel i form av en språktest.

For det fjerde gjennomførte USCC-programmene opplæring og arbeidsformidling samtidig, i motsetning til det offentlige som prioriterte engelskopplæring først, og deretter arbeidsformidling og yrkespraksis. USCC-programmene gjorde det slik for å få deltagerne raskest mulig ut i arbeid, men forutsetningen var at de som ønsket det skulle ha et tilbud om opplæring også etter at de hadde fått en jobb.

4.6 «Refugees are survivors» – erfaringer på nasjonalt nivå

Gjennom å utvikle nye metoder i lokale prøveprosjekter og på bakgrunn av kontinuerlig evaluering av organisasjonenes arbeid med integrering av flyktninger, har United States Catholic Conference opparbeidet seg en del kunnskap som kan være nyttig å ta med seg videre. Mark Franken – refugee programs director i USCC – la spesiell vekt på at tilbudet til flyktninger bør organiseres nettopp som et tilbud til flyktninger og ikke innlemmes i de tradisjonelle velferdsordningene. Dette er kontroversielt også i USA, fordi det kan oppfattes som en stigmatisering av flyktninger som gruppe. Andre hevder at å skille ut flyktningene vil gjøre dem til en prioritert gruppe med fordeler framfor den amerikanske befolkningen. Frankens motargument er todelt. For det første mener han at flyktninger ikke når fram i det amerikanske velferdstilbudet, arbeidsformidlingen inkludert. De har problemer med å orientere seg og staben er ikke kvalifisert til å håndtere de spesielle utfordringene flyktningene medfører. Han får støtte på dette punktet av ORR's Judith May som også la vekt på at flyktningene ofte ikke når fram innenfor det vanlige velferdssystemet. For det andre hører ikke flyktninger som gruppe hjemme i det ordinære sosialhjelpssystemet. Det er generell aksept i den amerikanske opinionen for at flyktninger som kommer til landet uten annet enn det de kan bære med seg, trenger en viss støtte for å etablere seg på nytt. Dette er imidlertid en helt annen situasjon enn den amerikanske sosialhjelpsmottagere befinner seg i og Franken mener derfor det er feil å gi dem de samme tjenestene. Med Frankens egne ord: «refugees are survivors, and very pragmatic people».

Med hensyn til den konkrete organiseringen av integreringsprogrammer, trakk USCC/MRS fram flere erfaringer de har gjort på bakgrunn av lokale prosjekter over hele USA. Noe har vi vært inne på tidligere, men det kan med fordel repeteres. For det første er det en fordel om informasjonsvirksomheten overfor flyktningene begynner allerede i leirene. Jo tidligere flyktningearbeiderne når ut med informasjon om rettigheter og plikter flyktningene vil måtte forholde seg til når de kommer til USA, jo bedre er det. Hva de kan forvente av oss og hva vi forventer av dem bør gjentas så ofte som mulig. Etter ankomst til USA er det en fordel å samle alle tjenester for flyktninger på ett sted. Dette bedrer kommunikasjonen både mellom flyktninger og stab, og internt i staben. Bedre kommunikasjon og samlokalisering vil gjøre samarbeidet mer effektivt. Det er også viktig å legge vekt på fleksibilitet og individualiserte tjenester. Hyppig kontakt mellom flyktning og saksbehandler gjør det om nødvendig lettere å påføre sanksjoner som er i overensstemmelse med brudd på avtalen. Det gir også et bedre utgangspunkt for å vurdere om en deltager er formidlingsklar eller ikke. Gjøres denne vurderingen alene på grunnlag av en

språktest blir systemet lite fleksibelt, og personer som i utgangspunktet kunne arbeide vil risikere å bli gående på offentlig støtte. En annen erfaring USCC har gjort, er at språkopplæring og ulike varianter av yrkesopplæring fungerer best hvis det skjer samtidig i stedet for etter hverandre. Til sist er det viktig å jobbe aktivt i forhold til lokalsamfunnene hvor flyktningene bosettes. USCC utarbeider oversiktlig informasjonsmateriell når det kommer flyktninger fra nye områder, slik at de lokale kontorene kan drive en viss informasjonsvirksomhet utad. Franken bekrefter Dawsons (1997) oppfatning om at frivillige krefters engasjement er av stor betydning for en vellykket integrering.

Også hos de føderale myndighetene samles det inn informasjon om hva som mest effektivt får flyktninger ut i arbeid. Office for Refugee Resettlement (ORR) har arrangert flere, både regionale og nasjonale, konferanser for å gi de som arbeider med integrering av flyktninger en anledning til å diskutere utfordringer og dele med seg av erfaringer. Judith May, program analyst i ORR, trakk fram flere tiltak som har vist seg å være effektive. For det første: Bruken av såkalte «post-placement services». Det lokale byrådet krever at flyktningene tar den første jobben de blir tilbudt, men tar samtidig ansvaret for å skaffe dem en bedre jobb etter hvert. Oppfølgingen slutter med andre ord ikke når flyktningen kommer ut i en jobb, men strekkes over en lengre periode. På ORR-konferansene deltok også en rekke arbeidsgivere. De la vekt på at selv om flyktninger kunne ha mye å tilføre, kostet det en del ekstra arbeid å ansette dem fordi den første tiden på arbeidsplassen ofte kunne være problematisk. At jobb-skaperne besøkte arbeidsplassene og tok tak i potensielle eller reelle konflikter ble derfor oppfattet som helt kritisk for at ansettelser skulle bli vellykket (North 1996). Fornøyde arbeidsgivere er et godt utgangspunkt for å skaffe flere jobber. May trakk også den konklusjon at tilbudet til flyktninger bør samles på ett sted. En årsak er at flyktningene har en tendens til å ikke nå fram i «hovedsystemet» av velferdstilbud. En annen årsak er at man på denne måten kan samle en stab som har eller gradvis vil opparbeide de nødvendige kvalifikasjoner for å arbeide med flyktninger. Det trengs egne folk for å jobbe med denne gruppen. Det fungerer også best hvis de ansatte er tospråklige slik at det finnes flest mulig språk i staben. Dette er dyrere, men i følge May mye mer effektivt. Til sist la hun vekt på at mange av lærerne på lokalt nivå har vært flinke til å finne på integrerende tiltak som fungerer bra blant annet overfor lokalsamfunnet. En engelsklærer tok i bruk utradisjonelle metoder for å engasjere en gruppe kvinnelige flyktninger fra Kambodsja. De var redde for alt, og kom ikke i kontakt med noen av menneskene rundt seg. Læreren ga dem i «hjemmelekse» å lage en matrett og gi nærmeste amerikanske nabo. Naboene kom etter hvert på gjensitt med amerikansk mat, og snøballen var dermed begynt å rulle. Hemmeligheten er kreativitet.

4.7 Avslutning

Ut fra en målsetting om å få flyktningene ut i arbeid, er de amerikanske integreringsprogrammene som er beskrevet her langt mer vellykkede enn det vi har sett i noen av de andre landene. Resultater som viser at 85 prosent av flyktningene er i jobb innen fire måneder, vitner om at organiseringen av integreringsprogrammet er effektiv. Et sentralt kjennetegn ved samtlige amerikanske programmer er at de stiller klare krav til motytelser og engasjement fra flyktningene selv. Fra dag én formidles sterke arbeidsincentiver, for det første ved å informere om at hjelpen de får fra det offentlige er tidsbegrenset, og for det andre ved å knytte denne hjelpen til krav om deltagelse. Ved mindre alvorlige kontraktsbrudd trekkes kun deler av den økonomiske støtten tilbake, men ved alvorlige brudd er trusselen om utestengning fra offentlige goder absolutt. All økonomisk støtte og alle tilbud om språkundervisning kan inndras. Kombinert med føderale tidsbegrensninger på hvor lenge flyktninger kan motta offentlig støtte, produserer dette systemet sterke arbeidsincentiver.

I de svenske integreringsprogrammene er de økonomiske virkemidlene av en noe annen karakter. Ved manglende oppmøte trekkes deltagerne i lønn, men om noen nekter å delta i introduksjonsprogrammet gir ikke sosialtjenesteloven grunnlag for å stoppe all økonomisk støtte. Kombinert med at retten til sosialhjelp ikke er avgrenset i tid, blir koblingen mellom krav om deltagelse og økonomisk støtte mindre absolutt enn i USA. Sagt på en annen måte: Trusselen om redusert støtte blir i Sverige undergravet av mulighetene for likevel å få (en ubeskåret) allmenn sosialhjelp helt uavhengig av deltagelse. Heller ikke i Nederland har kommunene samme mulighet til å nekte økonomisk støtte som i USA. Brudd på kontrakten fra flyktningens side kan medføre trekk i økonomisk støtte, men ikke over et visst nivå og kun i en begrenset periode. Flyktninger som nekter å delta mister ikke retten til sosialhjelp, kun retten til gratis språkopplæring. Fra 1998 strammes imidlertid regelverket noe inn, ved at nykommere som ikke vil delta i introduksjonsprogrammet kan ilegges en bot.

Sammenligningene av offentlige og private integreringsprogrammer i USA, illustrerer imidlertid at muligheten til å iverksette økonomiske sanksjoner ikke nødvendigvis fører til gode resultater. Introduksjonen i Söderköping fikk en større andel av deltagerne ut i jobb etter endt program, enn enkelte av de offentlige programmene i USA (selv om tidsperspektivene i dette tilfellet var svært forskjellige). Det mest spennende funnet i denne sammenhengen, er at det finnes flere felles trekk mellom introduksjonsprogrammet i Söderköping og de vellykkede programmene i USA. For det første er vektleggingen av å samle tjenestene til flyktninger på ett sted den samme. Økt kompetanse i staben og bedre mulighet til å følge opp den enkelte, går igjen i argumentasjonen. Dette er momenter som vi også finner igjen i

PIN-prosjektet i Nederland. For det andre gjorde både Söderköping og de mer vellykkede programmene i USA en svært aktiv innsats for å finne aktuelle arbeidsplasser. Begge steder fulgte de ansatte dessuten opp utplasseringene med lydhørhet både overfor arbeidsgivere og flyktninger. En slik tilnærming fantes ikke i PIN-prosjektet, som mer eller mindre definerte vekk målsettingen om å få nykommerne inn på arbeidsmarkedet. Mer spesielt for de amerikanske programmene er den sterke prioriteringen av å formidle en tro på sosial mobilitet. Flyktningene skal hjelpes opp i arbeidslivet, ikke bare inn.

En tredje likhet mellom de svenske og amerikanske programmene, var involvering av den tredje sektor, eller snarere frivillige krefter. I USA har de føderale myndighetene valgt å delegerer store deler av kvoteflyktningenes introduksjon til private organisasjoner. De har igjen gode forutsetninger for å knytte til seg personer i lokalsamfunnet som kan gjøre en gratis innsats. Amerikanerne har lange tradisjoner med denne formen for sosialt arbeid. Også i Sverige er det gjort forsøk på å trekke inn frivillige organisasjoner slik vi så i Stockholm. Deres resultater var noe bedre enn kommunens, men likevel langt fra det vi ser i USA. Årsakene til det kan være mange, men det er verdt å merke seg at de frivillige organisasjonene i Stockholm hadde en mye lavere grad av autonomi enn i USA, og langt mindre erfaring.

Resultatene en del av de amerikanske introduksjonsprogrammene kan vise til, er utvilsomt imponerende. Denne medaljen har imidlertid en bakside: For det første er det stor usikkerhet knyttet til hva slags tilværelse de flyktningene som faktisk ikke klarer å skaffe seg jobb går i møte. De har ikke lenger noen rett til støtte, og havner dermed i en svært vanskelig og usikker økonomisk situasjon. For det andre er lønningene som tilbys nyankomne flyktninger ofte så lave at det vil være svært vanskelig å forsørge en familie, selv på to inntekter. Sosialpolitikken i USA er svært forskjellig både fra den norske og fra det som er vanlig i resten av Europa. Resultatet er at både en del flyktninger og andre befolkningsgrupper lever under forhold som vi i Norge vil regne som uakseptable.

Det er nærliggende å spørre om alternativet til selvforsørging må være så avskrekkende som i USA for at man skal oppnå de gode resultatene, eller om motivasjon til å gjennomføre et kvalifiseringsforløp også kan skapes på mindre dramatiske måter. Erfaringene fra Söderköping, og for så vidt også fra PIN-prosjektet, gir håp om at målene kan oppnås uten at prisen nødvendigvis må være så høy for de som faller utenfor.

Kapittel 5 Norge

5.1 Innvandring til Norge, en kort historikk

Innvandringen til Norge i nyere tid, beskrives gjerne i form av tre faser (Haagen- sen et al 1991; Rogstad 1995). I den første fasen, fra 1960 til 1975, var den gjennom- snittlige nettoinnvandringen til Norge mindre enn 3000 personer i året. De som kom var i hovedsak arbeidsimmigranter – vanligvis unge, enslige menn som tok arbeid innen service- og industriyrker. Som en reaksjon på konjunkturedgangen tidlig på 1970-tallet, innførte norske myndigheter en midlertidig, senere permanent, innvandringsstopp for første gangs arbeidstillatelse i 1975. Fortsatt var det en net- to innvandring til landet, men av arbeidsimmigrantene var det nå kun høyt kvali- fiserte som slapp inn. Andre fase fra slutten av 1970-tallet ble preget av familiegjen- forening. Utenlandske statsborgere som allerede hadde oppholdstillatelse i Norge, kunne gjenforenes med nære familiemedlemmer også innenfor rammen av de nye reglene. Tredje og siste fase ble innledet på midten av 1980-tallet. Fra og med 1986 økte antallet asylsøkere markant og innebar en vekst i antallet flyktninger og asyl- søkere som har fortsatt fram til i dag. I perioden etter dette har nettoinnvandin- gen av utenlandske statsborgere ligget på mellom 6000 og 12 000 årlig. Flyktninger og deres nære familiemedlemmer har stått for over 60 prosent av innvandringen til Norge det siste tiåret (St.meld. nr. 17 1994–95).

Statistisk sentralbyrå har beregnet at ved inngangen til 1996 utgjorde inn- vandrerbefolkningen i Norge 223 800 personer, eller 5,1 prosent av folkemengden¹. Hvis andregenerasjon inkluderes, er personer med bakgrunn i Pakistan den tallmes- sig største innvandrergruppen i Norge (totalt 19 417 personer). Flyktningegrup- pen alene utgjorde i 1995 om lag 1,2 prosent av befolkningen (Tema Nord 1996). De største flyktningegruppene er listet i tabell 2.1.

Med unntak av asylsøkerne fra det tidligere Jugoslavia, har flyktninger til Norge de siste 15 årene i all hovedsak kommet fra utviklingsland med lav urbani- seringsgrad og utbredt fattigdom. De som har greid å komme seg til Norge, repre- senterer imidlertid ikke noe sosialt gjennomsnitt av befolkningen i hjemlandet. Tre av fire i Djuve og Hagens (1995) undersøkelse av flyktninger i Oslo, oppgir å komme

¹ Innvandrerbefolkningen defineres her som førstegenerasjonsinnvandrere født i utlandet av utenlandske foreldre, og andregenerasjonsinnvandrere født i Norge av utenlandsfødte foreldre (SSB, Ukens statistikk 48/96).

Tabell 5.1: De 7 største flyktningegrupper i Norge 01.01 1996.

Nasjonalitet	Antall personer per 1/1 1996
Vietnam	13 819
Bosnia-Hercegovina	11 290
Jugoslavia	9 606
Iran	7 987
Sri Lanka	7 554
Chile	5 999
Somalia	4 518

Kilde: Ukens statistikk nr.48/96, Statistisk sentralbyrå

fra samfunnslag som er rike eller har det økonomisk trygt. Dette gjelder særlig somaliere og iranere, mens kurdere og chilenerne, og til en viss grad også vietnamesere, har bakgrunn i lavere sosiale lag av befolkningen.

5.2 Levekår blant flyktninger

Staten bruker betydelige midler på tiltak som er utviklet for å integrere flyktninger i det norske samfunnet. Kunnskap om hva som kommer ut av denne innsatsen er viktig, både for å gjøre integreringstiltakene så effektive som mulig og for å forsvare ressursbruken. Generelle levekår for flyktningegruppene, slik de er beskrevet nedenfor, gir en indikator på den gjennomsnittlige «vellykketheten» til eksisterende kvalifiseringstiltak.

Opplysningene er basert på to levekårsundersøkelser. I Fafo-rapporten «*Skaff meg en jobb!*» analyserer Djuve og Hagen (1995) levekår for flyktninger som kom til Norge i 1988 eller 1989 og som bodde i Oslo. Grunnlagsmaterialet for analysene var personlige intervjuer med 329 flyktninger fra seks nasjonaliteter; chilenerne, iranere, tamiler, somaliere, kurdere og vietnamesere. Jeg vil også trekke inn noe materiale fra Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelse blant innvandrere fra 1996 (Gulløy et al. 1997; Blom og Ritland 1997). Der beskrives levekårene for et nasjonalt representativt utvalg av innvandrere fra det tidligere Jugoslavia (minus Bosnia-Hercegovina), Tyrkia, Iran, Pakistan, Vietnam, Sri Lanka, Somalia og Chile.

Utdanning

Blant flyktningene i Djuve og Hagens undersøkelse er det svært få, bare fem prosent, som oppgir å ha utdanning på linje med en norsk/vestlig universitetsutdanning (16 år eller mer). Det er også en relativt lav andel som har gått videre med utdanning i

Norge. Iranerne skiller seg markert ut med sin utdanningsorientering da godt over halvparten av dem har vært eller er i norsk utdanning. Hovedbildet er imidlertid en svært lav utdanningsaktivitet for gruppen som helhet, og en svært lav tendens til at flyktninger som har innledet en utdanning i hjemlandet fortsetter denne i Norge.

Sysselsetting

Den registrerte arbeidsledigheten blant innvandrere² falt fra 12,0 prosent i februar 1996 til 10,6 prosent i februar 1997. Til sammenligning ble ledigheten i befolkningen generelt redusert fra 4,5 til 3,7 prosent i samme periode. Det er med andre ord en markert høyere arbeidsledighet blant innvandrere enn i befolkningen som helhet. Om vi brytter opp tallene, vises også store variasjoner mellom grupper av innvandrere. Innvandrere fra Vest-Europa, Oceania og Nord-Amerika gikk i gjennomsnitt ned fra fem til fire prosent arbeidsledighet i den aktuelle perioden. For ikke-vestlige innvandrere er den registrerte ledigheten markert høyere. Høyest ledighet (februar 1997) finner vi blant afrikanere med hele 19,8 prosent. Deretter følger asiater med 14,9 prosent ledighet og innvandrere fra Sør- og Mellom-Amerika med 12,3 prosents ledighet. (SSB, Ukens statistikk 19/97) I Djuve og Hagens utvalg varierer yrkesdeltagelsen betydelig også mellom de ulike flyktningegruppene. Fra et nivå over nordmenn for tamilske menn, til et nesten totalt fravær fra yrkeslivet blant somaliere. Jobbene flyktninger får, er i hovedsak jobber som ikke krever høy kompetanse, og flertallet av de spurte føler seg overkvalifisert til den jobben de har. Flyktningenes posisjon i arbeidsmarkedet kjennetegnes også av at de i hovedsak jobber innenfor segmenter av arbeidslivet hvor ansettelsesforholdene er løsere og lønningene lavere enn det som er vanlig for nordmenn.

Bolig

Både prosentvis og nominelt er den største andelen av flyktninger og innvandrere samlet i Oslo – rundt regnet 34 prosent (Tema Nord 1996). Dette er delvis en konsekvens av at flyktninger som utplasseres i norske kommuner har en sterk tendens til å samle seg i Oslo og flytte til de bydelene der det på forhånd bor flest innvandrere. Bostandarden for flyktningene i Oslo skiller seg relativt klart fra totalbefolkningens. I Djuve og Hagens utvalg leier to av tre flyktninger leilighet, mens dette bare gjelder for en av fire nordmenn i samme aldersgruppe. I forhold til SSBs offisielle definisjon

² Innvandrere er i denne statistikken personer i alderen 16 til 74 år som er født i utlandet av utenlandske foreldre. Arbeidsledighets- og tiltakstallene bygger på data fra Arbeidsdirektoratets register over arbeidssøkere ved arbeidskontorene. (Ukens statistikk 19/97)

av trangboddhet (mer enn en person per rom, eller en person med en ett-roms leilighet) bor 60 prosent av flyktningene dessuten trangt. Blant nordmenn er det bare tolv prosent som faller inn under definisjonen av trangboddhet. Samtidig er det grunn til å gjøre oppmerksom på at oppfatningen av hva som er «trangt» kan variere. Statistisk sentralbyrå fant i sin levekårsundersøkelse at 53 prosent av innvandrerne bodde trangt, mot 13 prosent i totalbefolkningen. Det viste seg imidlertid å være færre innvandrere som mente de var trangbodd enn det det «objektive» målet skulle tilsi. Tendensen blant nordmenn gikk den andre veien. Djuve og Hagen konkluderer diskusjonen av boforhold med at flyktninger etter norske forhold bor både dyrt og trangt. Nesten halvparten av husholdningsinntekten går med til boligutgifter. Det vanlige for nordmenn er å bruke 29 prosent av inntekten på bolig.

Helse

Som samlet gruppe har ikke flyktninger dårligere helse enn nordmenn. Djuve og Hagen poengterer imidlertid at dette kan tilsløre store og systematiske helseforskjeller mellom ulike nasjonalitetsgrupper.

Deltagelse i samfunnet, sosialt og politisk

Flyktningene i Djuve og Hagens rapport har begrenset sosial kontakt med nordmenn. 40 prosent har ikke hatt noen kontakt med en norsk venn det siste året, og færre enn en av tre treffer norske venner minst én gang i måneden. I SSBs levekårsundersøkelse blant innvandrere ser tallene noe annerledes ut. Seks av ti oppgir å ha en god norsk venn. Andelen er størst blant Jugoslaver, lavest blant vietnamesere og somaliere. Andelen som oppgir at de er ensomme, er like fullt større blant innvandrere enn i befolkningen som helhet. Størst er den blant iranere og somaliere, hvor over 50 prosent oppgir at de føler seg ensomme. Med unntak av medlemskap i religiøse foreninger, har innvandrere også jevnt over lavere organisasjonsdeltagelse enn det som er vanlig i befolkningen som helhet.

Rasisme og diskriminering

I Djuve og Hagens undersøkelse oppgir nesten halvparten av flyktningene at de blir forskjellsbehandlet på boligmarkedet og at dette er hovedårsaken til den tidligere omtalte boligsituasjonen. I forhold til arbeidsmarkedet er inntrykket av at utlendinger behandles dårligere enn nordmenn enda mer utbredt. Hver tredje flyktning var helt enig i dette utsagnet, mens ytterligere 40 prosent var delvis enig. Nesten 40 prosent av flyktningene oppga nordmenns manglende ønske om kontakt med flyktninger som den viktigste årsaken til deres problemer med å bli integrert i det

norske samfunnet. Iranere og somaliere var de gruppene som i størst grad følte seg utsatt både for rasisme og diskriminering, mens vietnameserne skilte seg ut i motsatt retning. Djuve og Hagen (1995:104) konkluderer med at «(...)de flyktningegruppene som på mange måter har de beste forutsetningene for å klare seg i de norske samfunnet – de med høy utdanning og gode språkkunnskaper – *samtidig også* er de som opplever det norske samfunnet som mest strengt.»

Bildet de to undersøkelsene tegner av flyktningers levekår er bekymringsfullt. På en rekke områder har flyktningene dårligere levekår enn majoritetsbefolkningen. Tilgjengelig statistikk om yrkesdeltagelse og sosialhjelpsbruk illustrerer at flyktningenes evne til å bli økonomisk selvhjulpne er lav, selv etter mange års opphold i Norge (Hagen 1997). Sosialhjelpsbruken avtar riktignok noe over tid, men reduksjonen skjer saktere enn ønskelig og flater etter en del år ut på et nivå som er betydelig høyere enn gjennomsnittet i den norske befolkningen. Utfordringen er derfor å finne måter å organisere integreringen på som kan gi større suksess.

5.3 Integreringsregime

Mottak av asylsøkere i Norge er organisert og finansiert av staten ved Kommunal- og Arbeidsdepartementet. Etter at flyktningestatus er innvilget bosettes flyktningene i kommunene og skal fra da av ha de samme rettigheter og plikter som norske borgere. De spesielle behovene for støtte som flyktninger har etter at de flytter fra asylmottakene, skal imøtekommes innenfor den kommunale tjenesteytingen. Til gjengjeld kompenserer staten kommunene for den antatte merutgift det medfører å ha flyktninger bosatt i kommunene. Denne kompensasjonen har vært organisert på ulike måter. Dagens ordning ble innført i 1991, da fire refusjons- og tilskuddsordninger ble erstattet med et integreringstilskudd som utbetales over fem år. I stedet for en full statlig refusjon av de kommunale sosialhjelpsutgifter til flyktninger, fikk kommunene nå et fast beløp per flyktning, det såkalte integreringstilskuddet. Tilskuddet skal dekke gjennomsnittsutgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse i kommunene i bosettingsåret og de fire neste årene. I 1997 er beløpet beregnet til 280 000 per flyktning, utbetalt over en femårsperiode – 65 000 de første to årene, 50 000 for de siste tre. I tillegg utbetales det et ekstra engangstilskudd på 100 000 kroner per person ved førstegangsbosetting av funksjonshemmede og personer over 60 år (Beregningsutvalget 1997). Omleggingen av finansieringsordningen var fundert i et ønske om å stimulere kommunene til mer effektiv integrering. Ved at kommunene fikk en konkret sum å forholde seg til, ønsket staten å styrke motivasjonen for å effektivisere integreringsarbeidet. Siden tilskuddet ikke lenger

var oppgjør for faktisk forbruk av sosialhjelp, skulle kommunene dessuten stå friere i bruken av midlene enn tidligere. (St.meld. nr.17 1996–97)

Alle innvandrere har rett til inntil 500 timer norskopplæring med samfunnskunnskap. Asylsøkere, flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag kan få ytterligere 250 timer etter vurdering av behov. Kommunene har ansvaret for igangsetting og tilrettelegging, senest ett år etter ankomst. Tilbudet om gratis norskopplæring bør som hovedregel opphøre fem år etter bosetting i en kommune og bortfalle dersom den ikke benyttes som forutsatt. Flyktninger kan dessuten få et eget flyktningestipend for inntil tre års videre utdanning.

Flyktningenes behov på arbeidsmarkedet skal som hovedregel møtes innenfor rammene av den generelle politikken på området. Det finnes likevel enkelte tiltak som er tilrettelagt for innvandrere. Introduksjonsprogram for fremmedspråklige (IFF) er en innføring til norsk arbeidsliv; det vil si formelle og uformelle lover og regler, plikter og rettigheter, organisasjonslære med mere. Kursets varighet er inntil 40 uker, delt i en teoridel og en praksisdel. For å kvalifisere til IFF, må deltageren kunne gjøre seg forstått på norsk, og leseferdighet på norsk er ønskelig. (Berg og Vedi 1994) Av ordinære tiltak er det AMO-kurs og praksisplass med fadderordning som er hyppigst brukt overfor innvandrere.

Trygde- og sosiallovgivningen omfatter som hovedregel alle som er bosatt i Norge. Asylsøkere får kun en begrenset tryggedekning uten barnetrygd og enkelte pensjonsrettigheter. For flyktninger med innvilget asyl (og statsløse) er reglene noe annerledes enn for personer med opphold på humanitært grunnlag eller kollektiv beskyttelse. Det viktigste er at de ikke må oppfylle kravene til botid i Norge som er knyttet til utbetaling av alderspensjon, uførepensjon og etterlattepensjon. Når det gjelder sosialtjenesteloven er utlendinger med lovlig opphold i prinsippet likestilt med norske borgere. Det samme gjelder rettigheter til offentlige helsetjenester (St.meld. nr. 17, 1994–95).

I denne rapporten er søkelyset som nevnt rettet mot heldags kvalifiseringstiltak for nyankomne flyktninger der deltagelse er knyttet direkte til utbetaling av offentlig støtte. Lov om sosiale tjenester av 1993 gir adgang til å stille vilkår ved utbetaling av økonomisk støtte. Sosialkontoret kan kreve at sosialhjelpsmottagere skal delta i arbeidstrenings-, omskolerings-, eller jobbsøkerkurs i regi av arbeidsmarkedsetaten. Også i den foregående sosialhjelpsloven ble det satt vilkår om at mottager måtte følge opp tilbud fra arbeidsformidlingen. Hvis klienten ikke fulgte opp, kunne sosialhjelpen stoppes eller gjøres vanskeligere tilgjengelig. Lov om sosiale tjenester av 1993 åpner i tillegg for at det kan kreves av mottakeren at han eller hun skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen så lenge stønaden oppbevares. Nedenfor vil vi beskrive kvalifiseringstiltakene for flyktninger i noen kommuner som har benyttet seg av denne muligheten.

5.4 Kvalifiseringstiltak for flyktninger – noen dokumenterte erfaringer

Det finnes generelt svært lite litteratur i Norge som tar for seg kvalifiseringstiltak for flyktninger. Norskopplæringen er det feltet som er blitt viet mest oppmerksomhet. Vinklingen her er gjerne pedagogisk orientert og mindre rettet mot de forhold vi forsøker å belyse i denne rapporten. Fokus her er heldags kvalifiseringstilbud for flyktninger der utbetaling av økonomisk støtte knyttes til krav om deltagelse. Dokumentasjonen på dette området er begrenset, og det er derfor nødvendig å gjøre oppmerksom på at gjennomgangen nedenfor på ingen måte utgjør noen fullstendig presentasjon av kvalifiseringsprosjekter av denne typen som er gjennomført i norske kommuner. Oppsøkende virksomhet overfor kommunene har ikke vært innenfor prosjektets rammer. Vi har derfor i all hovedsak måttet basere oss på det som har vært tilgjengelig av publisert materiale.

En oppsummering av noen kommuners innsats overfor flyktninger ble gjort gjennom *FLY-prosjektet* – et treårig utviklingsprosjekt for kommunalt flyktningearbeid som omfattet totalt 28 norske kommuner (1992–94). Siktemålet var å finne bedre arbeidsformer, metoder og modeller for det kommunale flyktningearbeidet, samt å se på hva kommunene fikk ut av den nye ordningen med integreringstilskudd. Fokus ble rettet mot kommuner som hadde valgt ulike måter å løse kvalifiserings- og opplæringsoppgavene på, og mot tiltak beregnet for forskjellige målgrupper. I løpet av prosjektperioden er det publisert en rekke rapporter. Felles for de fleste av dem, er at de er lokalt orientert og i hovedsak beskrivende³. I «Kvalifisering for norsk arbeidsliv. Eksempler på kvalifiseringstiltak for flyktninger og innvandrere» lar redaktørene Berg og Vedi (1994) enkelte av kommunene slippe til med en beskrivelse av sine erfaringer.

En av kommunene var Øvre Eiker, som på begynnelsen av 1990-tallet tok imot 10–12 flyktninger årlig. Øvre Eiker innledet i 1992 et kvalifiseringsprosjekt rettet delvis mot nyankomne flyktninger, delvis mot langtidsledige nordmenn. Flyktninger som ble bosatt i kommunen fikk allerede etter tre til fire uker et heldagstilbud med kombinert norskopplæring og arbeidslivstrening. Ved å etablere et tilbud så raskt som mulig etter bosetting ønsket kommunen å utnytte de forventninger og den motivasjon for læring som hjelpeapparatet antok fantes blant flyktningene umiddelbart etter ankomst til Norge. Arbeidstiden var 38 timer i uka for alle deltagerne i integreringsprosjektet, og inkluderte norskopplæring for flyktninger kombinert med ulike varianter av bygnings- og vedlikeholdsarbeid. Det ble knyttet en

³ Se for eksempel Berg et. al.(1995): «Flyktninger i en sørlandskommune. Om hverdagsliv og arbeidstilknytning blant flyktninger i Kristiansand; Berg et al. (1994): «Den vanskelige integreringsprosessen. Om arbeidstilknytning og sosial kontakt blant flyktninger i Moss.»

barnevaktordning til norskopplæringen. Alle flyktninger som fikk tilbud om å delta i integreringsprosjektet takket ja. Varigheten på deltagelsen varierte imidlertid sterkt. Kommunens målsetting var raskest mulig økonomisk selvstendigjøring og en integrering av flyktningene i det norske samfunnet. For langtidsledige nordmenn var målsettingen først og fremst en tilbakeføring til arbeidslivet i løpet av tiltaksperioden. Samtidig hadde de norske deltagerne en viktig rolle i selve tiltaket. Gjennom kontakten med nordmenn skulle flyktningene ikke bare få praktisk trening i norsk språk, men også kunne danne seg et bilde av arbeidslivets uskreve lover og regler.

Integreringsprosjektet ble finansiert av Øvre Eiker kommune og Arbeidskontoret for midtre Buskerud i fellesskap. Arbeidskontoret dekket lønninger for prosjektdeltagerne og noen driftsmidler (først etter Arbeid for Trygd, deretter SKAP og til sist KAJA), mens kommunen brukte av integreringstilskuddet og kommunale tiltaksmidler for å dekke lønn til kurator og resten av driftsutgiftene. Erfaringene fra prosjektet blir vurdert som positive. I alt 12 personer ble i perioden august 1992 til juli 1994 videreformidlet til arbeid, utdanning eller egen virksomhet. Kommunen reduserte sine sosialhjelpsutgifter og fikk utført mye arbeid. Sosialbudsjettet til flyktninger for 1993 ble redusert med om lag 600 000 kroner i forhold til opprinnelig budsjett og kommunen disponerte ved prosjektperiodens utgang to nyoppussede hus. I tillegg kom om lag 100 000 kroner i økte skatteinntekter. Etter eget utsagn var den kommunale egenandelen i prosjektet meget moderat (Rita Winness i Berg og Vedi 1994).

Tromsø deltok også i FLY-prosjektet med en heldagsskole for nyankomne flyktninger og yrkestest under mottoet «Bedre er billigere». Tromsø hadde i 1994 et innbyggertall på 55 000, derav om lag 500 flyktninger/innvandrere. Toralf Moe, prosjektleder ved flyktningekontoret i Tromsø, beskriver i Berg og Vedi (1994) hvordan flyktningene i Tromsø siden januar 1993 har fått tilbud om et heldags skoletilbud. Satsingen på heldagsskole innebar først og fremst en økt satsing på flyktninger med svak skolebakgrunn. Tidligere analyser viste at flyktningearbeidet i kommunen hadde lagt mulighetene best til rette for de ressurssterke. For å imøtekomme flere grupper ble derfor heldagsskolens tilbud delt i tre kategorier. Én for utdannings- og arbeidssøkende med svak utdanningsbakgrunn fra hjemlandet – ofte funksjonelle analfabeter, én for arbeidssøkende med yrkesfaglig bakgrunn, enten gjennom utdanning eller praksis, og én for utdanningssøkende med akademisk bakgrunn og høyere utdanning som mål.

Elevene ved heldagsskolen ble «lønnet» dels med dagpenger utbetalt fra Arbeidsformidlingen, dels med sosialhjelp. Summen utgjorde det eleven ellers ville fått i sosialhjelp. Innsparing av sosialhjelp lå på om lag 50 000 i året, om lag fem prosent av sosialhjelpsbudsjettet. Prosjektleder førte fraværslister og ureglementert fravær ble sanksjonert ved tap i kursstønad. Elever som av ulike grunner ikke maktet

å følge undervisningen ble permittert uten tap av sosial stønad. Under evalueringen av heldagsskolen for våren 1993 ble stort fravær likevel trukket fram som et problem av lærerne. Prosjektleder bekreftet at dette var et problem, men la samtidig til at fraværet var lavere enn tidligere år. Spørsmålet er om det var bruken av sanksjoner, eller et bedre tilrettelagt tilbud som førte til lavere fravær blant deltagerne. Uten videre opplysninger er det vanskelig å vurdere hvilken effekt bruken av økonomiske sanksjoner har hatt.

FLY-prosjektet som helhet blir oppsummert av Berg og Thorseth (1995) i rapporten «Kommunalt flyktningearbeid i endring». Et av spørsmålene forfatterne stiller, er hvorfor integreringsprogrammene har gått bedre i noen kommuner enn andre. Blant de 25 kommunene som fullførte, fant Berg og Vedi ingen systematiske forskjeller i suksess som kunne knyttes til kommunens størrelse, grad av arbeidsledighet eller type flyktninger. Derimot fant de tegn på at en del variasjon kunne forklares av interne, forvaltningsmessige forhold i den enkelte kommune. Graden av prioritering av flyktningearbeidet, hvorvidt det var kontinuitet i arbeidet og de ansatte fikk anledning til å bygge opp erfaring, disponering av ressurser, graden av fleksibilitet og det holdningsmessige klimaet. Forfatterne trekker spesielt fram fire lokale betingelser for å lykkes: 1) Tiltakene må ha en politisk og administrativ forankring, 2) Det er nødvendig å samarbeide på tvers av etats- og sektorgrenser, 3) Flyktningene må selv delta aktivt, 4) Organiseringen av politikk og tiltak må være fleksibel og differensiert.

Et annet relativt godt dokumentert program er *ALFA-prosjektet* («Arbeid og læring for fremmedspråklige innvandrere») i *Søndre Nordstrand*, Oslo. Søndre Nordstrand er en bydel med en stor andel fremmedspråklige i sin befolkning – nærmere 25 prosent. Mange av disse er langtids arbeidsledige og sosialhjelpsmottagere, og både arbeidskontoret Hauketo og sosialsentrene i bydelen opplevde at det var vanskelig å finne et tilbud til denne gruppen. Det var på denne bakgrunnen ALFA-prosjektet ble innledet i august 1995, som et kvalifiseringssenter for fremmedspråklige i bydel 9. Prosjektet er en del av bydelens sosialavdeling, og er underlagt sysselsettingskontoret. Finansieringen skjer gjennom omdisponerte sosialhjelpsmidler, midler fra Byrådsavdelingen for Arbeid og sosiale tjenester, samt tiltaksmidler fra arbeidskontoret.

Målgruppen er primært langtidsledige menn. De fleste deltagerne er rundt 40 år, kom til Norge som flyktninger, og har vært bosatt her mellom fem og seks år. Med få unntak har de minimalt med formell utdanning fra hjemlandet eller fra Norge. En del har vært innom ulike arbeidsmarkedstiltak (AMO-kurs, praksisplasser og så videre) uten at det resulterte i fast arbeid. Målgruppen for ALFA-prosjektet er med andre ord relativt tung. Felles for deltagerne er også at de har mange barn, i snitt tre hver. Denne prioriteringen av flerbarns-fedre ble gjort ut fra et ønske om å skape positive forbilder for et relativt stort antall barn som ellers ville vokse opp

i en situasjon hvor foreldrene kun er passive sosialhjelpsmottakere (ALFAs årsrapporter for 1995 og 1996).

ALFA-senteret har et heldagstilbud med en kombinasjon av teori og arbeid. Den arbeidsorienterte opplæringen gjøres dels gjennom arbeidstreningsgrupper, dels gjennom ulike former for teoretisk opplæring. Arbeidstrening og norskundervisning kombineres. Ved siden av norskundervisning undervises det i samfunnskunnskap, formelle og uformelle sider ved norsk arbeidsliv, jobbsøking og dataopplæring. Alle arbeidstakerne på prosjektet lønnes likt, tilsvarende KAJA-lønn. ALFA-senteret kan vise til gode resultater, den tunge målgruppen tatt i betraktning. I årsrapporten for 1996 berettes det at siden etableringen har totalt 15 av 39 personer gått direkte fra ALFA-senteret til ordinært arbeid⁴ eller utdanning. Også for de som ikke er kommet videre til arbeid eller utdanning vurderes effekten av deltagelse på ALFA-senteret som positiv. Mange av deltagerne trakk under evalueringen fram at selv om de får mindre penger utbetalt på ALFA enn det de ville fått på sosialkontoret som passive mottakere, kunne de ikke tenke seg å gå tilbake til en slik tilværelse (Johansen et al 1996).

Disse beskrivelsene av prosjekter gir nyttig, men langt fra komplett innsikt i de problemstillingene vi ønsker å belyse. Heller ikke den mer generelle litteraturen bringer oss noe særlig videre vedrørende kvalifiseringstiltak som kobler deltagelse med utbetaling av økonomisk støtte. Schønes (1996) analyse av omfang og effekter av arbeidsmarkedstiltak for innvandrere i rapporten «Innvandrere på arbeidsmarkedet» har likevel en viss relevans. Fokus rettes der mot 7 typer av tiltak: AMO-kurs for fremmedspråklige, introduksjonskurs for fremmedspråklige, ordinære AMO-kurs, praksisplasser, lønnstilskudd, SKAP/Arbeid for trygd (AFT)⁵, og attføring. Hensikten er å avgjøre om innvandrere som deltar på ett eller flere slike tiltak lykkes bedre i senere arbeidsmarkeds- og utdanningstilpasning enn innvandrere som ikke deltar på tiltak. Utvalget omfatter alle innvandrere som ble registrert som arbeidsledige i løpet av første halvår 1991, totalt 10.982 personer. Schønes analyser viser at flere av arbeidsmarkedstiltakene har en positiv sysselsettingseffekt. Dette gjelder særlig for ordinære AMO-kurs, introduksjonskurs for innvandrere (IFF-kurs), praksisplasser og lønnstilskudd. Størst effekt fant Schøne for dem som deltok under ordningen med lønnstilskudd. De hadde nesten 17 prosentpoengs høyere

⁴ Ordinært arbeid brukes i betydningen «utplassert med skriftlig avtale om fast arbeid etter utplasseringsperioden eller at arbeidsgiver allerede har overtatt arbeidsgiveransvar» (ALFAs årsrapport for 1996:12).

⁵ Både SKAP og KAJA og AFT er nå opphørt. AFT gjaldt for stat, fylkeskommune, kommuner og allmenntjenlige organisasjoner. Målgruppen var ledige over 20 år med dagpengerettigheter. Tiltaket hadde en varighet på inntil 6 måneder med mulighet for forlengelse i 4 måneder.

jobbsannsynlighet enn personer som ikke deltok på tiltak⁶. Deltagelse på de samme tiltakene virker også positivt inn på varigheten av jobb i 1993. Det fantes imidlertid ingen positiv effekt av tiltaksdeltagelse på overgang til ordinær utdanning.

Oppsummering

I Norge har det fram til nå ikke vært gjennomført noen stor og systematisk utprøving av introduksjonsprogram for flyktninger som kobler sammen kvalifisering og økonomisk støtte. Likevel finnes det, som vi har sett, noen spredte eksempler på slike prosjekter. Erfaringene så langt er lovende, men foreløpig er kunnskapsgrunnlaget på området for spinkelt. Det er behov både for større bredde i prosjektene og større satsing på evaluering for å kunne komme fram til sikrere kunnskap om hvilke elementer som er avgjørende for suksess.

Det at et integreringsprogram inneholder muligheten til å iverksette økonomiske sanksjoner overfor flyktninger har som kjent vært vårt viktigste utvalgs-kriterium når vi har funnet fram til prosjekter, og mange av disse programmene har en bedre måloppnåelse enn gjennomsnittet for de landene det opererer i. Det er verdt å merke seg at det i de norske prosjektene også kan gjenfinnes flere av de øvrige «suksesskriteriene» som vi har sett i gode prosjekter i Nederland, Sverige og USA: Rask iverksettelse og tilrettelegging i form av for eksempel barnepass (Øvre Eiker), differensiering av kvalifikasjonstilbudene (alle), og kombinasjon av språkopplæring og yrkespraksis (alle).

De norske programmene vi har sett på er likevel mindre effektive i å få flyktninger ut i arbeid enn de beste utenlandske programmene. Noe av årsaken til dette kan være å finne i særtrekk ved Norge som har lite med integreringsprogrammenes utforming å gjøre. Dette vil vi komme tilbake til i neste avsnitt. På den annen side er det også noen kjennetegn ved de beste utenlandske programmene som vi *ikke* finner igjen i de norske programmene.

For det første har ingen av de norske programmene prioritert aktiv leting etter arbeidsplasser og oppfølging etter at flyktningene er utplassert, i samme grad som i de amerikanske programmene eller i Söderköping. Dette har vært en viktig komponent i alle de programmene som har fått store andeler av sine deltagere inn i arbeid. For det andre mangler de fleste norske programmene en helhetlig ansvarsplassering. Integreringsarbeidet fordeles på ulike instanser og personer med derav påfølgende mangel på sosial kontroll av den typen som ble framhevet som vesentlig blant annet i de amerikanske vellykkede prosjektene. For det tredje er det vanskelig

⁶ Det er blitt rettet kritikk mot metoden som ble brukt ved vurderingen av lønnstilskudd. Tiltaket forutsetter at det gis et tilbud om fast ansettelse etter at lønnstilskuddene er opphørt.

å vurdere hvorvidt trusselen om bruk av økonomiske sanksjoner er blitt oppfattet som troverdig av deltagerne i de norske programmene. I de amerikanske integreringsprogrammene kunne manglende deltagelse i ekstreme tilfeller føre til full stopp i utbetalingene og tap av retten til gratis kvalifisering. Kombinert med flyktningearbeidernes vektlegging av å formidle betingelsene for støtte, er det rimelig å anta at trusselen om negative sanksjoner ble oppfattet som troverdig. De norske programmene har ikke så sterke sanksjoner til rådighet. Det har imidlertid heller ikke de svenske eller nederlandske introduksjonsprogrammene. Samtidig illustrerer forskjellene mellom Stockholm og Söderköping at det samme nasjonale regelverket kan implementeres på ulikt vis og med ulike resultater.

5.5 Nasjonale særtrekk

En åpenbar utfordring når inspirasjon skal hentes fra andre land, er å ta høyde for nasjonale særtrekk og vurdere om de kan ha betydning for overførbareheten i andres erfaringer. Prosjektene som er beskrevet under punkt 5.4, illustrerer alle på sin måte at det finnes en rekke særtrekk ved det norske samfunnet.

For det første preges Norge av *en aversjon mot ulik behandling i det velferdsstatlige rettighetssystemet*. Dette kommer blant annet til uttrykk i Stortingsmeldingen om innvandring og det flerkulturelle Norge (St.meld. nr. 17, 1996–97), der det poengteres at «Ved valg av virkemidler og i utformingen av konkrete tiltak skal personer med innvandrerbakgrunn som hovedregel omfattes av generelle regler og tiltak.» Det er et politisk mål at alle, derfor også flyktninger, skal omfattes av de samme velferdsordningene. Også Nederland legger vekt på at alle innbyggere skal ha like rettigheter. Motviljen mot å skille ut enkelte grupper som har behov for spesielt tilpassede tjenester, er imidlertid ikke like sterk som i Norge. I integreringspolitikken er det aksept, både hos sentrale myndigheter og i kommunene, for at flyktnings behov er av en slik karakter at de bør skilles ut fra det vanlige sosialhjelpssystemet. Det samme argumentet har blitt fremmet av de som arbeider med integrering av flyktninger i USA. Også der har det vært et hett tema om tilbudet til flyktninger bør skilles ut fra de regulære velferdsordningene, og da særlig sosialhjelpssystemet (jf kap 4). Velferdsreformen medfører et skifte i den retningen. Fra en velferdspolitik som i hovedsak behandlet immigranter innenfor det systemet som gjaldt for amerikanske borgere, går reformene nå i retning av en eksplisitt ekskluderende politikk (Fix og Zimmermann 1997). Den norske idéen om ett system av rettigheter som skal være dekkende for alle, er fundert i en universalistisk velferdspolitisk tradisjon, og egentlig ikke en følge av negative erfaringer basert på evalueringer av andre metoder. En etablering av egne tjenester for enkelte grupper oppfattes

som stigmatiserende. Alle landene i denne undersøkelsen prioriterer like rettigheter, men dette gir seg mest rigide utslag i Norge.

Uviljen mot forskjellsbehandling er altså både et kulturelt og et institusjonelt trekk ved den norske velferdsstaten. Som en konsekvens av dette, er tilbudet til flyktningene en integrert del av tilbudet til majoritetsbefolkningen. Dette fører til et annet særtrekk ved det norske systemet, nemlig *en ansvarsfragmentering på tilbudssiden*. Ansvar for ulike velferdsstatlige ytelser er i Norge fordelt mellom ulike nivåer i den offentlige forvaltningen. I og med at tjenestene som ytes til flyktninger og innvandrere skal dekkes av de samme institusjonene som yter tjenester til majoritetsbefolkningen, må flyktninger (også i integreringsfasen) forholde seg til både kommunale og fylkeskommunale instanser, i hovedsak sosialkontor og arbeidskontor. Disse har som kjent separate budsjetter og det er dermed lagt til rette for en ansvarsfragmentering. Kommunene er pålagt ansvaret for integrering i form av språklig opplæring og en viss innføring i det norske samfunnet. Deretter overtar arbeidsformidlingen som skal vurdere om flyktningene er formidlingsklare, noe som normalt avgjøres på grunnlag av en språktest. Hvis ikke vedkommende anses som formidlingsklar, bærer det tilbake under kommunalt ansvarsområde. De ulike instansene er ikke pålagt verken å samarbeide eller å koordinere innsatsen. Grad av kontakt mellom etatene varierer derfor i stor grad mellom kommuner, og konflikter er ikke uvanlig (se for eksempel Berg et al 1995). I USA og i Nederland har myndighetene beveget seg bort fra en slik organisering og over til å samle alle tilbud til flyktninger på ett sted under ett budsjett og en myndighet, i motsetning til i Norge.

For det tredje er det i Norge stor *prinsipiell motstand mot å bruke «pisk» i velferdspolitikken*. Krav om motytelser fra dem som er avhengige av hjelp fra det offentlige er ikke en del av vårt sosialpolitiske regime. Endringen i Lov om sosiale tjenester i 1993 som utvidet muligheten for å sette vilkår for økonomisk stønad, var politisk kontroversiell selv etter at dreiningen fra «welfare» til «workfare» hadde gått som en farsott over Europa. Norge var et av de siste landene som tok i bruk virkemidler som «arbeid for sosialhjelp» (Lødemel 1997). Det er også et særtrekk at retten til sosialhjelp ikke er tidsbegrenset, slik som for eksempel i USA. Nederland har i hovedtrekk de samme overordnede velferds mål som de skandinaviske landene, men er samtidig kjent for å være sosialpolitisk langt mer pragmatisk og eksperimenterende. Blant annet finnes, som vi har sett, en viss tradisjon for å knytte utbetaling av sosialhjelp til krav om gjenytelse i form av arbeid, eller for flyktningenes del – deltagelse i integreringsprogrammer. Også Sverige har beveget seg i retning av å stille krav om deltagelse, men de reelle mulighetene til å bruke strenge økonomiske sanksjoner er likevel små. I USA er trusselen om økonomiske sanksjoner reell og betydelig hvis prosjektdeltageren ikke overholder forpliktelsene sine.

Å stille betingelser ved bruken av velferdstjenester, er med andre ord ikke så kontroversielt i USA og Nederland som i Norge og delvis også i Sverige.

Et fjerde særtrekk er at Norge har en *ekstremt etnisk homogen befolkning*. Ved inngangen til 1996 hadde bare 5,1 prosent av innbyggerne innvanderbakgrunn, sammenlignet med 16 prosent i Sverige. Innvandring av en viss størrelse er et forholdsvis nytt fenomen i Norge, og sammenlignet med de andre landene i undersøkelsen fører vi en restriktiv innvandringspolitikk. Norge har derfor en stor språklig homogenitet som har ført til at den norske majoritetsbefolkningen har liten erfaring i å kommunisere med personer som snakker dårlig norsk. Dette gjenspeiles i den sekvensielle organiseringen av introduksjonsprogrammene. *Først* språkopplæring, *så* praksisplass eller jobb. Norske arbeidsgiveres manglende erfaring med andre etniske grupper enn nordmenn, kan være en av forklaringene på omfanget av etnisk diskriminering i ansettelsesprosesser – et fenomen som etterhvert er relativt godt dokumentert (se for eksempel Larsen 1996). Sverige hadde også en relativt etnisk homogen befolkning, men har måttet forholde seg til store mengder innvandrere fra Finland som har arbeidet, selv med mangelfulle kunnskaper i svensk. Nederland har som gammel kolonimakt også langt bredere erfaring med fremmedspråklige personer i arbeidslivet, mens USA åpenbart stiller i særklasse, ettersom dette er en nasjon av immigranter og følgelig et konglomerat av språk. Som en av våre informanter uttrykte det: «There is no such thing as an American language, nobody here really speaks correct English». I USA har større erfaring med fremmedspråklige og dårlige erfaringer med sekvensiell kvalifisering ført til en simultan organisering av integreringsprogrammene, ut fra en idé om at flyktningene kan arbeide samtidig som de lærer språket. I USA finnes dessuten store etniske samfunn som skaper sitt eget arbeidsmarked og har sine egne nettverk. Mange av flyktningene som kommer til USA finner dermed kjente miljøer å leve i, noe som de færreste immigranter har mulighet til i Norge. Vi har sluppet inn et relativt stort antall forskjellige grupper flyktninger, men få fra hver nasjonalitet. Effekten forsterkes av en bosettingspolitikk som plasserer flyktninger spredt over hele landet, riktignok etterhvert med en større forståelse for betydningen av å etablere etniske grupper av en viss størrelse.

For det femte har Norge *et strengt regulert arbeidsmarked*. Lønnsnivået, selv i de dårligst betalte jobbene, er relativt høyt. Oppsigelsesvernet er sterkt og vi har fagforeninger med innflytelse som er opptatt av mulige fortrenkningseffekter for eksempel i forbindelse med bruk av lønns subsidierte arbeidsplasser i sysselsettingspolitikken. Dette kommer i tillegg til de noe rigide norske kravene til formelle kvalifikasjoner, kombinert med en godkjenningsordning for utdanning fra utlandet som fungerer utilfredsstillende. Det er vanskelig å få godkjent utdanning fra læresteder utenfor Europa. Langt på vei finnes det samme arbeidsmarkedsregimet i Sverige og Nederland. I USA er derimot arbeidsmarkedet mindre regulert. Det finnes

en lovbestemt minstelønn, men denne er svært lav – om lag halvparten av en gjennomsnittsinntekt – og det er en ubegrenset adgang til midlertidige ansettelser. Gjentatte undersøkelser viser at flyktninger og innvandrere i hovedsak får innpass i de dårligst regulerte delene av arbeidsmarkedet (Se for eksempel Djuve og Hagen 1995). Konsekvensen av et strengt regulert arbeidsmarked blir dermed at det finnes færre innfallsporter til arbeidslivet for flyktninger i form av mindre attraktive jobber med små eller ingen krav til kompetanse. Enkelte innvandrere kommer rundt dette ved å etablere egen virksomhet. Slike egenetableringer krever imidlertid en kompetanse og egenkapital som det tar tid å opparbeide seg, og det er derfor sjelden et alternativ for nyankomne flyktninger. En annen side ved at flyktningene oftest bare får arbeid i de dårligst regulerte delene av arbeidsmarkedet, er at de kan havne i en såkalt «fattigdomsfelle». Når sosialhjelpssatsene overstiger de lønningene en flyktning er i stand til å oppnå i arbeidsmarkedet, har ikke flyktningene økonomiske incentiver til å være i arbeid. (Nå skal det understrekes at svært mange flyktninger likevel velger å være i arbeid dersom de får sjansen. Jmf. deltagerne i ALFA-prosjektet).

USA har også slike fattigdomsfeller. Fordi mange av de dårligst betalte jobbene ikke inkluderer sykeforsikring, blir det mer lønnsomt å motta sosialhjelp og såkalt «medicaid» fra det offentlige. Det amerikanske velferdssystemet produserer likevel vesentlig sterkere arbeidsimperativer enn noen av de andre landene som er beskrevet her. Tilgangen på sosialhjelp og andre økonomiske støtteordninger er tidsbegrenset og knappe. Dette gir sterke incentiver til å bli selvforsørget raskest mulig. Trusselen om utestengning fra offentlige goder blir dessuten reell fordi velferdsregimet er preget av en sosialpolitisk kynisme som innebærer en vilje til faktisk å kutte all hjelp. Denne sosialpolitiske kynismen kan forstås i forlengelsen av forestillingen om «the American Dream», som er blitt en sentral del av amerikansk kultur. Den amerikanske «drømmen» formidler mer enn noe annet en sterk tro på frie muligheter til sosial mobilitet basert på egen innsats. Enhver har i prinsippet mulighet til å jobbe seg fram, eller for å sitere informasjonsboken alle nye flyktninger får når de kommer til USA: «You will be expected to take a job, even if it is not highly paid or in your former occupation (...) Your first job will almost certainly be one of several that you will hold, (...) As your English skills improve, your chances of moving to a better, higher-paying job also improve.» (Welcome to the United States 1996).

For det sjette har Norge *en lav mobilisering av det sivile samfunn*. Det finnes ingen helhetlig nasjonal politikk for å utnytte det potensialet som finnes i frivillige organisasjoner. En helstatlig modell for velferdsstatlig tjenesteyting er en stor del av vår sosialpolitiske arv. Den største kontrasten er nok en gang til USA, hvor det sivile samfunn i mye større grad trekkes inn i løsningen av utsatte gruppers levekårsproblemer. Som vi så i kapittel fire har de frivillige organisasjonene fått både

penger og delegert ansvar fra føderale myndigheter for å integrere flyktninger. Frivillige trekkes også på individuelt nivå med i integreringsarbeidet, og den generelle holdningen er en mer aktiv orientering mot det lokale samfunnet flyktningene bosettes i. Også i Sverige er det gjort forsøk på å involvere frivillige organisasjoner, men med mye lavere grad av autonomi enn det som var tilfelle i USA. Integreringspolitikken i Nederland har også vært preget av et visst engasjement fra frivillige organisasjoner. All språkopplæring i asylmottakene gjennomføres av frivillige grupper og flyktningerådet, som bare er delvis offentlig finansiert, har mellom annet etablert et eget nettverk av tidligere selvstendig næringsdrivende som bruker sine kontakter til å finne ledige jobber for flyktninger (Muus 1997; Weiler 1997).

Summen av disse særtrekkene ved det norske systemet, manifesterer seg i integreringspolitikken på en måte som gjør det vanskelig å realisere en integrering som legges opp etter varierende individuelle behov. Konsekvensen *blir en objektivisering av flyktningene*. De er objektet for en integreringspolitikk, snarere enn subjektet i egen integrering.

Det er også verdt å merke seg at Norge *mangler en regelmessig og helhetlig evaluering* av integreringsinnsatsen. I USA evalueres arbeidet årlig på føderalt nivå og ORR arrangerer konferanser hvor suksesshistorier og erfaringer utveksles mellom de som arbeider på området. I tillegg legger de private organisasjonene evaluering av egne prosjekter ut på oppdrag til universiteter og forskningsinstitusjoner, for å få objektive innspill om hva som fungerer og hva som ikke gjør det. Den samme prioriteringen finner vi i Nederland, hvor regjeringen har lagt opp til en storstilt innsamling av materiale og jevnlig evalueringer av introduksjonsprogrammenes resultater ute i kommunene. Fra innenriksdepartementets side ble det poengtert at staten hvert år bruker store summer på dette arbeidet og derfor vil vite hvilke resultater kommunene kan vise til (Schings 1997). Både i USA og Nederland er evalueringer en del av det grunnlaget som brukes ved tildeling av nye midler til henholdsvis NGO'enes og kommunenes integreringsprogrammer. Sverige har også, med rapporten Individuell mångfald (SIV 1997a), gjort opp status for svenske kommuners integreringsarbeid fra 1991 til 1996.

Mangelen på en samlet evaluering av det norske integreringsarbeidet gjør det vanskelig å komme videre i utviklingen av gode kvalifiseringsprogrammer, på tross av at det gjennomføres prosjekter som kan vise til relativt gode resultater også i norske kommuner. UDI gjennomfører nå en kartlegging og oppsummering av hvilke integrerings- og kvalifiseringstiltak som er gjennomført i norske kommuner. Tanken er å holde dette opp mot levekårsdata om innvandrergrepper i kommunene, for om mulig å finne fram til suksessfaktorer for integreringsarbeidet. Foreløpig er dette imidlertid kun interne, ikke offentlige rapporteringer til Kommunal- og Arbeidsdepartementet. Kartleggingen er likevel et skritt i riktig retning.

5.6 Avslutning

Også i Norge finnes eksempler på introduksjonsprogrammer som kobler utbetaling av økonomisk støtte til et krav om deltagelse, men det er vanskelig å trekke konklusjoner med hensyn til effekten av denne koblingen. Kommunenes ulike kvalifiseringstilbud for nyankomne flyktninger er foreløpig ikke gjort til gjenstand for en samlende, systematisk evaluering – noe som er nødvendig for å avgjøre hva som virker, og hva som ikke gjør det. Det vi kan si, er at måloppnåelsen til de norske programmene vi har referert, ligger under de beste utenlandske programmene. I Söderköping var mellom femti og seksti prosent av flyktningene i arbeid etter endt introduksjon. I USA fantes det introduksjonsprogram som fikk åttifem prosent av deltagerne ut i arbeid innen fire måneder.

Et sentralt kjennetegn ved alle introduksjonsprogrammene vi har sett på i denne rapporten, har vært kravet om at de nyankomne flyktningene må delta hvis de skal motta økonomisk støtte. Gjennomgangen av de ulike programmene har likevel ikke gitt grunnlag for å si at tvang alene gir gode resultater. Det er ingen entydig sammenheng mellom grad av sanksjoner og suksessraten til programmene. De beste programmene – i USA, i Sverige og i Nederland – har også andre kjennetegn felles. En del av «suksesskriteriene» fra disse introduksjonsprogrammene kan gjenfinnes i de norske programmene som er nevnt her: rask iverksettelse og tilrettelegging for eksempel i form av barnepass, differensiering av kvalifiseringstilbud og kombinasjon av språkopplæring og yrkespraksis. Samtidig er det trekk ved de beste utenlandske programmene som vi *ikke* finner igjen. Viktige momenter, som mangler i de norske programmene, er aktiv oppfølging av flyktningene og arbeidsgiverne *etter* utplassering i praksis, en helhetlig ansvarsplassering med ett kontaktpunkt for flyktningene og derav følgende sosial kontroll og større mulighet til individuell oppfølging.

For at sammenligninger mellom land skal være meningsfulle, må det tas høyde for nasjonale særtrekk. Som beskrevet i punkt 5.5, finnes det særtrekk ved Norge som trolig har betydning for integreringsprogrammenes grad av suksess. Norge, i likhet med de andre skandinaviske landene, preges av en aversjon mot ulik behandling i det velferdsstatlige rettighetssystemet og en prinsipiell motstand mot å bruke «pisk» i velferdspolitikken. Organiseringen av de offentlige tjenestene fører dessuten til en ansvarsfragmentering på tilbudssiden i integreringsarbeidet. I tillegg kjennetegnes Norge av et strengt regulert arbeidsmarked, en ekstremt etnisk homogen befolkning og en relativt lav mobilisering av det sivile samfunn. I den grad de norske særtrekkene motvirker kvalifisering og bidrar til klientifisering, er det to spørsmål som må stilles: For det første – hva *kan* endres? For det andre – hva *ønsker* vi å endre? «Hva som kan endres», vil vi komme nærmere tilbake til under oppsummeringen i kapittel 6. «Hva vi ønsker å endre» er et politisk spørsmål og hører derfor ikke hjemme her.

Kapittel 6 Oppsummering

6.1 Er det (bare) pisk?

Det finnes eksempler fra andre land på svært vellykkede integreringsprosjekter der økonomisk støtte er betinget av deltagelse i kvalifiseringsprogrammer. Samtidig finnes det også eksempler på at slike programmer ikke har vært spesielt vellykkede. *Slik kobling er med andre ord ikke tilstrekkelig for at programmene skal fungere godt, men det kan se ut til at obligatorisk deltagelse i kvalifisering er et av flere kjennetegn ved programmer som har spesielt høy måloppnåelse.*

Alle prosjektene vi har beskrevet i har en eller annen form for kobling mellom utbetaling av økonomisk støtte og deltagelse i kvalifiseringstilbud. Deltagerne i programmene kan med andre ord sanksjoneres økonomisk dersom de ikke møter opp. Graden av sanksjonering varierer imidlertid betydelig. Konsekvensene ved å ikke delta i de amerikanske programmene kan bli mye mer dramatiske enn i de europeiske, fordi adgangen og viljen til å trekke inn ikke bare deler av, men hele støtten, er mye større. I de amerikanske programmene kan flyktninger som nekter å ta jobber de blir tilbudt risikere å miste både kontantstøtte og tilbudet om språk-opplæring. Vi har gjengitt tabell 1.1 (nå 6.1) fra innledningskapittelet, og etter beste evne fordelt de programmene vi har beskrevet i denne rapporten i den kategorien de passer best.

Tabell 6.1: Innplassering av de beskrevne programmene i kategorier for «økonomiske virkemidler for å øke sosialklienters deltagelse på kurs»

	Kurstøtte relativt til sosialhjelp		
Alternative inntektskilder (sosialhjelp) tilgjengelig:	Lavere	Lik	Høyere
Ja, ingen endring i satsene	Økonomiske desinentiver: ALFA	Ingen økonomiske incentiver: Stockholm	Positive sanksjoner
Ja, men reduserte satser	Økonomiske desinentiver	Negative sanksjoner: PIN	Negative sanksjoner
Nei/Vanskelig tilgjengelig	Negative sanksjoner: ESSP	Negative sanksjoner: USA, med unntak av ESSP	Negative sanksjoner: Söderköping

Det avtegner seg et mønster her, ved at de mest vellykkede programmene med hensyn på å få folk ut i arbeid finnes i den nederste linja i tabellen. Størrelsen på kursstøtten sammenlignet med sosialhjelp varierer, men felles for alle er at tilgangen til sosialhjelp som alternativ inntektskilde er stengt eller vanskeliggjort. Samtidig er andelen av personene som faktisk blir trukket i kursstøtte svært lav, med andre ord er det små problemer med ulovlig fravær. På den annen side er det stor variasjon i vellykketheten i de amerikanske programmene, selv om sanksjoneringen er den samme. Et annet og interessant unntak fra mønsteret finner vi i ALFA-prosjektet, som gitt den «tunge» målgruppen har oppnådd svært gode resultater. Dette til tross for at kursstøtten i mange tilfeller er lavere enn sosialhjelpssatsene, samtidig som deltagerne trolig uten store problemer vil kunne få sosialhjelp dersom de trekker seg fra prosjektet. Foreløpige evalueringer av ALFA-prosjektet antyder som tidligere nevnt at kvaliteten på tilbudet er den viktigste motivasjonsfaktoren for å delta på prosjektet. Samtidig driver de ansatte på programmet intensiv motivering og oppfølging overfor hver enkelt deltager. I høy kvalitet på kvalifiseringen ligger det selvfølgelig også et økonomisk incentiv, i form av forventninger om bedre inntektsmuligheter etter gjennomført kurs. Denne typen incentiver gjør seg også gjeldende på ESSP (Early Self Sufficiency Program). Dette er et firemåneders program der flyktningene får mindre og mer kortvarig økonomisk støtte enn på ordinære amerikanske introduksjonsprogrammer, men hvor det er lagt opp til intensiv kvalifisering og arbeidsformidling. Programmet er svært effektivt med hensyn på å få folk ut i arbeid, og i Virginia velger rundt halvparten av flyktningene dette programmet til tross for den lavere økonomiske støtten.

Ingen av de programmene som omtales i denne rapporten anvender positive sanksjoner som virkemiddel for å få flyktninger til å delta i kvalifisering. Noen av de amerikanske programmene bruker imidlertid slike virkemidler for å få folk raskt ut i arbeid, ved for eksempel å tilby en bonus til flyktninger som tar den første jobben de blir tilbudt.

Det kan altså synes som om det er en sammenheng mellom grad av tvang (eller trussel om tvang) og programmenes evne til å få folk ut i arbeid. På den annen side er det også en rekke andre fellestrekk ved de vellykkede prosjektene, samtidig som det er store ulikheter i hvordan arbeidsmarkedene fungerer i de landene vi har besøkt. Vi kan dermed ikke konkludere entydig om det er tvangsbruken eller andre forhold som er avgjørende for suksessen. Det mest sannsynlige er at det er et element av tvangsbruk i *kombinasjon med* et ellers godt integreringsprogram som fungerer best. Trusselen om sanksjoner må dessuten være troverdig: Det holder ikke å kalle sosialhjelpen for integreringsstøtte, og så la flyktningene gå over på ordinær sosialhjelp dersom de ikke deltar i integreringsprogrammet. Et slikt system medfører verken reelle sanksjoner eller arbeidsincentiver: Utbetalingene blir uansett de samme.

Dersom tvangsbruk skal ha noen effekt synes det som to betingelser må foreligge samtidig: For det første må de negative konsekvensene av å ikke delta i kvalifiseringen (både de umiddelbare konsekvensene i form av trekk i den økonomiske støtten, og de mer langsiktige i form at svekkede muligheter på arbeidsmarkedet) formidles på en effektiv måte til flyktningene. For det andre må det være kommunikasjon og samarbeid mellom de som utbetaler sosialhjelp, de som driver kvalifisering og arbeidsgiverne. Dersom flyktningen uteblir fra kvalifiseringstilbud eller jobb, må dette medføre konsekvenser innen det er gått for lang tid, enten i form av en samtale der flyktningen igjen informeres om konsekvensene dersom fraværet fortsetter, eller i form av økonomiske sanksjoner, eller også utestengning fra andre deler av integreringsprogrammet. Både kommunikasjonen med flyktningene og mellom de ulike funksjonene innen hjelpeapparatet er sannsynligvis enklest å etablere dersom det er en og samme institusjon som har ansvaret for alle disse oppgavene.

I tillegg til at tjenestene er samlokaliserte, er det også et gjennomgående trekk ved de vellykkede prosjektene at tjenestene er flyktningespesifikke, altså at man ikke anvender de samme institusjonene som er utformet for å yte tjenester til trengende i den øvrige befolkningen til å betjene flyktningene. De vektlegger dessuten sterkt hyppig og individuelt tilpasset oppfølging, rådgivning og veiledning, hvor intensjonen også i en del tilfeller er at dette skal ha en terapeutisk funksjon.

Nettopp samlokalisering og det forhold at prosjektet er utviklet spesielt for flyktninger kan være en viktig mekanisme for en positiv form for sosial kontroll. Ved å være flyktningespesifikt formidler prosjektet til deltagerene en konkret og synlig norm om at «dette gjør vi spesielt for deg», framfor de generelle programmenes «dette gjør vi for alle, derfor er du her». Ved å knytte hver flyktning til en og samme saksbehandler gjennom hele programmet forsterkes et element av sosial kontroll. Flyktningene opplever at noen «bryr seg». Dette kan ha selvstendig betydning for suksessraten til programmene: Opplevelsen av at det flyktningen gjør faktisk betyr noe for en annen person, kan virke motiverende i seg selv. Det er antakelig en allmennmenneskelig mekanisme at vi har større terskler mot å svikte en tillit som er vist oss, jo mer individualisert og personifisert tillitsforholdet er. Dette er jo nettopp den grunntanke som ligger bak ulike typer av innsatskontrakter mellom hjelpeapparat og klient.

De programmene som inneholder en troverdig og vidtrekkende trussel om sanksjoner, har også systemer for oppfølging og informasjon i forkant av at sanksjonene eventuelt blir satt ut i livet. Også denne oppfølgingen foretas av den samme saksbehandleren som tidligere har hatt kontakt med flyktningen. Det skal forøvrig heller ikke ses bort fra at en saksbehandler som har et helhetlig ansvar for tilbudene som skal ytes til en flyktning gjennom hele integreringsløpet, har et bedre utgangspunkt for å gjøre en god jobb enn en saksbehandler som skal forsøke å hjelpe en strøm av flyktninger med en liten bit av de tjenestene flyktningen har behov for.

De suksessrike programmene inneholder en sterk formidling av arbeidsetikk, jobb-mobilitet og personlig ansvar: Det formidles klare forventninger om at flyktningene skal ta ansvar for eget liv og økonomi. Det etableres en relasjon mellom integreringsinstitusjon og den enkelte flyktning som inneholder to subjekter: Flyktningens egne handlinger skal ha konsekvenser for livsvilkårene. Dermed unngås den faren som ligger i at vilkårsløs sosialhjelpsutbetaling lett kan føre flyktningen inn i en passiv mottakerrolle.

Andre faktorer som trekkes fram som essensielle av de som driver de beste programmene er tid (så raskt som mulig inn i arbeid eller kvalifisering), bruk av frivillige og en høyt kvalifisert, fleretnisk stab. Tidsaspektet framheves som spesielt viktig når traumatiserte flyktninger skal integreres, fordi passivitet erfaringsmessig forsterker og framprovoserer psykiske lidelser, som i neste omgang blir ødeleggende for framtidige yrkesmuligheter.

De programmene som har hatt størst suksess med å få flyktninger ut i arbeid driver en aktiv oppsøkende virksomhet overfor potensielle arbeidsgivere, og følger opp flyktningene på arbeidsplassen.

Som vi har sett er det ikke grunnlag for å konkludere med at et strengere system for straff *isolert sett* har noen positiv virkning. Det vi finner er at prosjekter med innslag av reelle sanksjonsmuligheter overfor deltagerne, i *kombinasjon* med organisatorisk og mellommenneskelig tettere relasjoner mellom den enkelte prosjektdeltager og personer på prosjektsiden, gjennomgående oppnår langt bedre resultater enn prosjekter som mangler disse kjennetegnene.

Denne oppsummeringen baserer seg, slik vi har påpekt flere ganger i denne rapporten, på en undersøkelse av relativt få prosjekter, og kun fire land. Vi vil derfor understreke at det kan være en lang rekke andre forhold som er svært viktige for et prosjekts suksess, og som vi ikke klarer å fange opp uten gjennom en langt større undersøkelse enn det våre rammer har tillatt. På den annen side er det alltid viktig å forsøke å trekke ut viktige innsikter fra andres erfaringer, innsikter som kan brukes til å forbedre den norske integreringspolitikken. Vi skal derfor forsøke, med utgangspunkt i de funn vi mener er sentrale, å kort drøfte hvilke elementer som kan være verdifulle for norske myndigheters arbeid.

6.2 Hva kan vi lære?

Vårt empiriske grunnlag er som nevnt begrenset. På den annen side har vi besøkt de mest vellykkede integreringsprogrammene i tre land som har bred erfaring med integreringsspørsmål, og vi synes det er interessant at de beste programmene i tre såpass forskjellige land som Sverige, Nederland og USA har klare fellestrekk. Vi vil

derfor avslutningsvis antyde noen mulige lærdommer som kan trekkes fra de erfaringene som er gjort i de landene vi har besøkt.

For det første kan vi med ganske stor sikkerhet oppsummere at *tvang alene har liten effekt*. Vektlegging og tydeliggjøring av sammenhengen mellom egen innsats og rettigheter ser imidlertid ut til å kunne virke positivt på flyktingenes motivasjon dersom kvalifiseringsprogrammet ellers holder høy kvalitet.

I tillegg kan det oppsummeres enkelte andre interessante fellestrekk ved de prosjektene som har vært mest vellykkede, utover det at økonomisk støtte er knyttet til deltagelse i prosjektene. Nedenfor har vi oppsummert disse fellestrekene i 10 punkter, og for hvert av punktene forsøker vi å gi

- a) en forklaring på hvorfor de virker
- b) en kontrastering til det norske systemet i dag
- c) en vurdering av hvorvidt lærdommen er overførbar til norske forhold

Punktene 1, 2, 3 og 4 omhandler organiseringen av programmene, og årsakene til at disse løsningene virker er delvis sammenfallende. Vi har derfor valgt å behandle disse punktene under ett:

- 1) Programmene er organisert slik at flyktingene skal ha *ett kontaktpunkt* med hjelpeapparatet (samfunnsorientering, arbeidsformidling, rådgivning, helsetjenester, språkstesting og formidling til språkkurs. Tett kontakt mellom saksbehandlere, helsepersonell, rådgivere og lærere.)
- 2) Tjenestene er flyktingespesifikke
- 3) Programmene er lagt opp slik at flyktingen skal ha jevnlig kontakt og oppfølging fra den institusjonen som er ansvarlig for integreringsprogrammet.
- 4) Programmene er fleksible og det legges til rette for individuelle løsninger.
 - a) Grunnen til at disse kjennetegnene/egenskapene ved programmene synes å ha en gunstig effekt på flyktingers deltagelse i og utbytte av prosjektene er antakelig at jo mer flyktingen opplever å motta et skreddersydd og individualisert tilbud, og opplever at det er en person «på den andre siden» som bryr seg, jo mer motivert blir flyktingen for å delta: Det ligger en motiverende faktor både i det at tilbudet oppfattes som nyttig og relevant, og i å tilfredsstille de menneskelige forventningene som den tette personlige kontakten innebærer. Den tette oppfølgingen innebærer dessuten at problemer som oppstår kan avdekkes på et tidlig tidspunkt, og man unngår at flyktingen forsvinner ut av programmet i lange perioder før noen tar affære. Samtidig kan tett og profesjonell oppfølging ha positiv effekt på flyktingenes psykiske helse.

b) Dette er på mange måter innsikter som i dag er erkjent av norske innvandringsmyndigheter. På den annen side er en slik idealtilstand svært langt fra den virkelighet flyktninger i Norge opplever. Både fragmenteringen av ansvaret for tiltak som skal hjelpe flyktninger i arbeidsmarkedet, og stor gjennomtrekk av personell i det tjenesteytende apparatet undergraver målsettingene om tett, personlig oppfølging. Introduksjonsprogrammene er i liten grad organisert rundt faste stasjoner, eller kontaktpunkter, mellom den enkelte flyktning og en fast kontaktperson. Kvalifiseringstilbudene, og ikke minst norskundervisningen, har fått kraftig kritikk for å være for lite differensierte og dårlig tilpasset flyktningenes individuelle behov.

c) Her er vi antagelig ved svært kritiske og allmenne faktorer for å få integreringstiltak til å virke, og våre funn fra prosjektene i de andre landene understreker betydningen av å fortsette arbeidet med å utvikle bedre organisasjonsformer og redusere antallet personer som er involvert i arbeidet med den enkelte flyktning. Like viktig er det å legge til rette for kvalifiseringstilbud som gir reell kompetanse for arbeidsmarkedet, og formidle til flyktningene en forståelse av at kvalifiseringen faktisk fører til bedre sjanser til å få (en god) jobb. Utstrakt bruk av flyktningespesifikke tilbud vil imidlertid kunne komme i konflikt med rådende norske politiske målsettinger (likebehandling og sektoransvar).

5) Programmene har fleretnisk stab med spesialkompetanse i arbeid med flyktninger

a) En fleretnisk stab har rimeligvis den fordel at det muliggjør kommunikasjon med svært mange flyktningegrupper på deres eget språk. Selv svært gode tolker kan vanskelig kompensere for den ulempen det er å ikke kunne kommunisere direkte. I tillegg har en slik stab perspektiver på det å være innvandrere og flyktning som kan være svært nyttige for på best mulig måte å hjelpe nykommere. For flyktningen er det også høyst sannsynlig lettere å feste tillit til en person som selv har vært i samme situasjon som dem selv, og ansatte med innvandrerbakgrunn kan fungere som forbilder og eksempler på at det er mulig å tilpasse seg det nye samfunnet. Flyktninger er dessuten en svært uensartet gruppe, og de har ofte en uvanlig bakgrunn til sosialklient å være (uten at vi skal påstå at norske sosialklienter er en ensartet gruppe). Generell kompetanse i sosialt arbeid oppleves derfor av mange av de som jobber med flyktninger som utilstrekkelig.

b) I Norge er arbeidet med flyktninger i stor grad pålagt personer som også yter tjenester til den norske befolkningen, og som ikke har spesielle ferdigheter om flyktningearbeid. Stort gjennomtrekk av personell medfører

også at opparbeidet erfaring går tapt. Enkelte sosial- flyktninge- og arbeidskontorer har ansatt flyktningekonsulenter som selv har innvandrerbakgrunn. En enkelt konsulent er imidlertid ikke nok til å skape et etnisk sammensatt miljø. Snarere er det en fare for at dette kan føre til konflikter med andre etniske grupper, fordi disse oppfatter flyktningekonsulenten som representant for sin egen etniske gruppe.

c) Flyktninger og innvandrere i Norge utgjør, med visse unntak, en svært liten andel av befolkningen i de lokalsamfunnene de er bosatt i. Dette gjør det naturligvis vanskelig og svært kostbart å rekruttere nok tospråklige ansatte til å etablere et etnisk sammensatt hjelpeapparat. Noe av dette kan kanskje løses ved å etablere samarbeid mellom tilgrensende kommuner. Når det gjelder forkunnskaper i flyktningearbeid er utdanningsmulighetene i Norge foreløpig sparsomme. Mulighetene burde imidlertid være tilstede for økt satsing på kunnskapsakkumulering og kompetanseoverføring. En samlokalisering av de ulike tilbudene til flyktningene vil legge forholdene bedre til rette for utveksling av erfaringer.

6) Flyktningene ansvarliggjøres blant annet ved at de trekkes med på å legge planer for egen kvalifisering og yrkeskarriere

a) «Den vet best hvor skoen trykker som har den på». Det er sannsynlig at det er lettere å utarbeide gode og realistiske kvalifiseringsplaner ved å ta utgangspunkt i flyktningenes egne ønsker, evner og forventninger. Ved at planene utarbeides i fellesskap kan eventuelle urealistiske forventninger justeres. Noen av programmene bruker utplassering i yrkeslivet som et aktivt virkemiddel for å formidle til flyktningen hva slags krav som stilles i det nye landets arbeidsliv. Ved at flyktningen deltar i arbeidet, blir planene også mer forpliktende.

b) Flere kommuner har etterhvert satt igang arbeidet med å lage individuelle kvalifiseringsplaner i samarbeid med flyktningene, men praksisen er svært varierende. Kritikken også her har vært at planene for sjelden resulterer i tilføring av formell kompetanse.

c) Bruk av individuelle kvalifiseringsplaner ser ut til å fungere godt i kombinasjon med et ellers godt kvalifiseringsprogram. Forutsatt at planene fører til at flyktningenes muligheter til integrering øker, er det all grunn til å videreføre arbeidet med slike planer.

- 7) Aktiv jobb-snusing og oppfølging av flyktningene på arbeidsplassen.
- a) Mange flyktninger opplever at det er vanskelig å finne arbeid i Norge, og mange blir demotiverte etter å ha søkt flere ti-talls jobber uten å få napp. Terskelen for å komme inn i arbeidslivet blir åpenbart mye lavere når et jobbtilbud foreligger. Mange av de flyktningene som lykkes med å finne arbeid opplever dessuten å miste jobben etter en periode, i noen tilfeller på grunn av misforståelser og kulturkonflikter. Gjennom aktiv oppfølging på arbeidsplassen kan kulturkonflikter påvises og takles før situasjonen tilspisser seg. Jobb-snuserne pleier kontakt med aktuelle arbeidsgivere, og informerer om flyktningenes bakgrunn og kompetanse.
- b) Flyktninger i Norge er henvist til de ordinære tjenestene fra arbeidsformidlingen. Bevisst bearbeiding av den enkelte arbeidsgiver og oppfølging av flyktningene på arbeidsplassen er en sjeldenhet, og ikke på noen måte en integrert del av arbeidet.
- c) Det er grunn til å tro at dette er et helt sentralt virkemiddel i arbeidet med å gjøre flyktninger økonomisk uavhengige, spesielt i et arbeidsmarked som det norske, der de fleste arbeidsgivere har liten eller ingen erfaring med innvandrere og flyktninger som arbeidstakere. Det er for såvidt ingen institusjonelle trekk ved det norske systemet som skulle tilsi at dette ikke kan utprøves i Norge, men det krever utstrakt samarbeid og god informasjonsflyt mellom de som driver kvalifiseringsarbeid og jobb-snuserne. En samlokalisering av personene som skal ha disse oppgavene vil derfor være en stor fordel, jmfør pkt 1. Jobb-snuserne i Norge må riktignok være forberedt på å møte større utfordringer med å finne jobber enn kollegene i USA.
- I hvilken grad man ønsker å bøte på dette med å subsidiere flyktningenes arbeidskraft, eventuelt lage nye jobber (i offentlig sektor), er et politisk spørsmål.
- 8) Raskest mulig kontakt med arbeidslivet/simultan kvalifisering og yrkespraksis
- a) En mulig forklaring på hvorfor dette ser ut til å ha en positiv effekt kan være at langvarig fravær fra ordinært arbeid i seg selv har en passiviserende og avkvalifiserende effekt. En annen forklaring er at mange flyktninger har traumatiske opplevelser bak seg, og at passivitet bidrar til å utløse og forsterke post-traumatiske psykiske lidelser. En langvarig kvalifiseringsperiode før flyktningen kommer ut i arbeidslivet kan også virke demotiverende, fordi veien fram framstår som uoverkommelig. Sist, men ikke minst, er det flere studier som tyder på at språkopplæring er mer effektiv når den kombineres med arbeidstrening.

b) Det norske kvalifiseringssystemet er utpreget sekvensielt: Først norskkurs opp til et nivå som arbeidskontoret anser som «formidlingsklart», deretter arbeidsformidling. Forestillingen om at gode norskkunnskaper er av avgjørende betydning for innvandreres muligheter til integrering ser også ut til å være rotfestet hos nordmenn generelt (Opinion, 1995).

c) Tidsaspektet ser ut til å være en allmenn og betydningsfull faktor. Det bør derfor vektlegges å fange opp flyktningene på et så tidlig tidspunkt som mulig etter ankomst, og så langt som mulig bør kvalifiseringen inneholde ihvertfall perioder med introduksjon til arbeidslivet.

9) Både pisk og gulrot må brukes på en troverdig måte

a) Årsaken til dette er åpenbar: både trusler og løfter om belønning er lite verdt dersom flyktningen vet at sannsynligheten for å virkelig bli sanksjonert er svært liten, eller dersom sanksjonene, eventuelt belønningen, er ubetydelige.

b) Sosialkontorene har som nevnt muligheter til å stille krav om motytelser for sosialhjelpen. Etter det vi har kunnet bringe på det rene praktiseres det svært sjelden økonomiske sanksjoner overfor flyktninger som reaksjon på manglende deltagelse i kvalifiseringsprogrammer. En del kommuner bruker imidlertid aktivt ordningen med arbeid for sosialhjelp overfor flyktninger. Innenfor dette systemet er økonomiske sanksjoner innarbeidet, og rundt halvparten av kommunene som bruker ordningen praktiserer også positive sanksjoner, dvs det utbetales en større kompensasjon for arbeidsinnsatsen enn det de lokale sosialhjelpssatsene skulle tilsi (Lødemel, 1997). Arbeid for sosialhjelp kan imidlertid ikke uten videre defineres som et kvalifiseringstiltak.

Gode kvalifiseringsprogrammer, eller det å bli kvalifisert, kan dessuten oppfattes som en belønning i seg selv, jamfør de tidligere refererte deltagerne på Alfa-prosjektet i Oslo, som klart foretrekker Alfa-prosjektet framfor sosialhjelp til tross for at den økonomiske støtten faktisk er lavere på Alfa enn på sosialkontoret.

c) Innenfor det norske velferdsregimet vil det være klare grenser for hvor sterke negative sanksjoner det er mulig å gjennomføre (Kjelleevold, 1995). Spesielt vil det være vanskelig å sanksjonere barnefamilier (Innst. O nr 9 1991-92). Dersom en ønsker å satse på negative sanksjoner blir den store utfordringen å utforme et system som inneholder sanksjoner som er alvorlige og troverdige nok til at de virker, samtidig som hensynet til en akseptabel minste levestandard er ivaretatt. Ved bruk av positive økonomiske sanksjoner, det vil si betale de som deltar i kvalifiseringsprogrammer mer enn

sosialhjelpssatsene, blir spillerommet større. Utvikling og videreføring av gode kvalifiseringsprogrammer er likevel trolig det viktigste tiltaket for å motivere flyktninger til å delta i dem. Det kan imidlertid bli vanskelig å overbevise flyktningene om at kvalifiseringen faktisk har noe for seg, i og med at uttellingen av kvalifiseringen for mange flyktningegrupper hittil har vært liten.

- 10) Systematisk akkumulering av kunnskap om hva som gir god integrering
 - a) USA har gjennom systematiske og uahengige evalueringer gjennom de siste 20 åra opparbeidet en solid kunnskap om hva slags programmer som er effektive i USA. Med utgangspunkt i dette kunnskapsgrunnlaget er integreringsarbeidet revidert og forbedret, slik at resultatene i dag er betydelig bedre enn for få år siden.
 - b) I Norge har (uavhengige) evalueringer av flyktningearbeidet ikke vært prioritert. Det er verdt å merke seg at kommunene ikke engang er pålagt å rapportere hva integreringstilskuddet brukes til.
 - c) Kunnskap om hva som virker i andre land har stor verdi også for Norge. Erfaringer fra utlandet kan likevel ikke fullt ut erstatte kunnskap om hva som virker i Norge. Det er et stort behov både for evalueringer av det arbeidet som gjøres i dag, og for studier av nye og mer eksperimenterende prosjekter.

Denne gjennomgangen viser at svært mange av de suksesskriteriene vi har funnet i andre land representerer en idealtilstand som ligger langt fra den norske virkeligheten. På den annen side vil de fleste av dem uten større problemer kunne utprøves i Norge, og det er grunn til å tro at en omlegging av integreringsarbeidet i retning av disse kriteriene vil kunne bidra til å forbedre det norske kvalifiseringsarbeidet. Det største problemet med en slik omlegging vil kanskje være at noen av tiltakene vil kunne støte mot likebehandlingsprinsippene i det norske velferdsregimet.

Avslutningsvis vil vi minne om de etiske problemstillingene knyttet til å utforme integreringstiltak for flyktninger, jamfør drøftingen av dette i innledningskapittelet. Den overordnede målsettingen for dette arbeidet bør etter vår mening være å gjøre tilværelsen lettere for en gruppe mennesker som er i en svært vanskelig livssituasjon, snarere enn å velge den billigst mulige løsningen. De humanistiske og de økonomiske hensynene er imidlertid ikke nødvendigvis i konflikt med hverandre, men den store variasjonen i flyktningenes behov tilsier at tiltakene må tilrettelegges fleksibelt. Dette stiller store krav til kompetanse og profesjonalitet i det norske hjelpeapparatet.

Litteratur

Ahlberg, Leif (1996): *Rapport om frivilligorganisationers medverkan i flyktingmottagning*. Rapport Stockholms Stad: Stockholms skolor, Flykting- och invandrarbyrån.

Arbetsministeriet (1997): Landrapport Sverige, til Nordisk integrationsseminarium 1997, Finland.

Beregningsutvalget (1997): *Kommunenes utgifter i 1996 til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag*. Statistisk sentralbyrå, Kommunenes sentralforbund og Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Berg, Berit og Camilla Vedi (red.)(1994): Kvalifisering for norsk arbeidsliv. Eksempler på kvalifiseringstiltak overfor flyktninger og innvandrere. SINTEF IFIM: Trondheim.

Berg, Berit og May Thorseth (1994): Kommunalt flyktingearbeid i endring. SINTEF IFIM: Trondheim.

Berg, Berit, Arne Svarva, Ragnhild Sollund (1994): *Den vanskelige integreringsprosessen. Om arbeidstilknytning og sosial kontakt blant flyktninger i Moss*. SINTEF IFIM: Trondheim.

Berg, Berit, Arne Svarva, Ragnhild Sollund (1995): *Flyktninger i en Sørlandskommune. Om hverdagsliv og arbeidstilknytning blant flyktninger i Kristiansand*. SINTEF IFIM: Trondheim.

Blom, Svein og Agnes Aall Ritland (1997): «Levekår blant ikke-vestlige innvandrere: Trang økonomi, men færre enn antatt opplever diskriminering», s 2-16 i Samfunnsspeilet 1/97, Statistisk sentralbyrå.

Danielsson, Eva (1996): *Världen har passerat genom våra dörrar - en betraktelse över Stockholms flyktingmottagande - bakgrund och utveckling*. Flykting- och invandrarbyrån: Stockholm.

Diaz, Jose Alberto (1996): *Primärintegration och flyktingmottagning. Rapport om kommunalt och frivilligbaserat flyktingmottagande i Stockholm*. Flykting- och invandrarbyrån: Stockholm.

Djuve, Anne Britt og Kåre Hagen (1995): «Skaff meg en jobb!» Levekår blant flyktninger i Oslo. Rapport184. Fafo: Oslo.

Ekberg, Jan og Björn Gustafsson (1995): *Innvandrare på arbetsmarknaden*. SNS Förlag: Stockholm.

Fix, Michael og Wendy Zimmermann (1997): *Welfare Reform: A New Immigrant Policy for the United States*. Immigrant Policy Program. The Urban Institute: Washington.

Ginsburg, Bengt Erik (1995): «Flyktninger och asylsökande – hälsoproblem vid ankomsten», s.55–71 i *Innvandrades hälsa och sociala förhållanden*. Socialstyrelsen, rapport 1995:5.

Gulløy, Elisabeth, Svein Blom og Agnes Aall Ritland (1997): Levekår blant innvandrere 1996. Dokumentasjonsrapport med tabeller. Notat 97/6, Avdeling for personstatistikk/Seksjon for intervjuundersøkelser. Statistisk sentralbyrå.

Hagen, Kåre (1997): *Innvandrere og sosialhjelp. Kunnskapsstatus og utfordringer for videre forskning*. Fafo-notat 1997:7, Oslo.

Heggeman, Hans (1997): «Invandrarbefolkningen i Sverige», s.38–47 i SIV: *Mångfald och ursprung, rapport från ett multietnisk Sverige*. Norrköping.

Hellerud, Wenche (1992): *Samarbeid mellom sosialkontor og arbeidsformidling. Tiltak – tilbud eller tvang*. Nota Bene, NKHS-rapport 90: Oslo.

Hohm, Charles, Doug Coe, Paul Sargent (udatert): *Executive summary: Wilson/Fish Demonstration Project – San Diego*. USSC/MRS: Washington D.C.

Hovland, Geir (1997): *Integrasjon av unge innvandrere og flyktninger i relasjon til arbeidsmarkedet*. Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi: Universitetet i Oslo.

Häll, Lars (1996): «Invandrades hälsa», s.4–7 i *Välfärdsbulletinen* Nr. 5 1996.

Haagensen, Eva, Laila Kvisler og Tor G. Birkeland (1991): Innvandrere – gjester eller bofaste. En innføring i norsk innvandringspolitikk. Gyldendal : Oslo.

Innst O nr 9 1991–92.

Johansen, Ragnar, Ingrid Dieset og Line Marie Johansen (1996): ALFA – Arbeid og læring for fremmedspråklige arbeidsledige. En glad melding. Underveissrapport april 1996. Arbeidsforskningsinstituttet.

Kjellefold, Alice (1995): *Sosialhjelp på vilkår*. Juridisk Forlag, Oslo.

Kruyt, Arriën og Jan Niessen (1997): *Integration. Immigrant policy in a European perspective*. Conference theme paper, Conference Social Integration, Den Haag 9–11 april 1997. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Lange, Anders (1995): *Den svårfångade opinionen. Förhållningssett till invandring och invandrare 1995*. CEIFO: Stockholm.

Lange, Anders (1997): *Immigrants on discrimination II*. CEIFO: Stockholm.

Larsen, Knut Arild (1996): *Arbeidskraft- og kompetanseregnskap for Oslo og Akershus 1995*. ECON senter for økonomisk analyse: Oslo.

Leeman, Yvonne og Sawitri Saharso (1997): «Racism in the Netherlands: the challenge to youth policy and youth work», i Hazekamp, Jan Laurens og Keith Popple (red): *Racism in Europe*. UCL Press Limited: London.

Leiniö, Tarja-Liisa (1995): «Invandrarnas hälsa», s75–118 i *Innvandrares hälsa och sociala förhållanden*. Socialstyrelsen, rapport 1995:5.

Liebaut, Fabrice og Jane Hughes (1997): *Legal and Social Conditions for Asylum Seekers and Refugees in Western European Countries*. Danish Refugee Council.

Lundh, Christer och Rolf Ohlsson (1994): *Från arbetskraftsimport till flyktningsinvandring*. SNS Förlag: Stockholm.

Lødemel, Ivar (1997): *Pisken i arbeidslinja*. Fafo-rapport nr. 226. Fafo: Oslo.

Micheletti, Michele (1996): «Den mångkulturella demokratin», s 9–28 i *Vägar inn i Sverige*, SOU1996:55, bilaga.

Migration and Refugee Services (1995): *Annual report*. United States Catholic Conference: Washington D.C.

Muus, Philip (1995): Migration, immigrants and Policy in the Netherlands: Recent trends and developments. SOPEMI Netherlands. CEMIO, Amsterdam.

Muus, Philip (1996): Migration, Immigrants and Policy in the Netherlands: Recent trends and developments. SOPEMI Netherlands. ER COMER, Utrecht.

North, David S. (1996): *Refugees and Jobs. Highlights from three ORR-sponsored conferences: Arlington, Los Angeles, Chicago*. Southeast Asia Resource Action Center.

Office of Refugee Resettlement (1996): Refugee Resettlement Program. Report to the Congress, FY 1995. Washington.

Ohlsson, Rolf (1995): «Svensk invandrings- och flyktningspolitik efter 1945», kap 4 i Gunnar Jervas (red.): *Migrationsexplosionen: Bakgrund och alternativ till den felslagna flyktningspolitiken*. SNS förlag: Stockholm.

Opinion AS (1995): Landsomfattende omnibusundersøkelse 6.–8. november 1995.

Oslo kommune, Perspektivutvalget 16. 10. 1990.

Refugee Policy Group (udatert): *The Chicago Project*. Washington D.C.

Rogstad, Jon (1995): Innvandrere med lav kompetanse. ISF-rapport 95:10. Oslo.

Rogstad, Jon (1995): «Innvandrere og arbeidsmarked i Norge», s. 102–134 i Jorunn Magerøy (red.): Innvandrere på arbeidsmarkedet. Situasjonbilder fra Tyskland, Frankrike, Storbritannia og Norge. Rapport 95:4. Institutt for samfunnsforskning: Oslo.

Schøne, Pål (1996): Innvandrere på arbeidsmarkedet. Evaluering av arbeidsmarkedstiltak. Rapport 96:15. Institutt for samfunnsforskning: Oslo.

SOU (1996:55): *Sverige framtiden och mångfalden*.

Statens Innvandrarverk (1997a): *Individuell mångfald. Innvandrarverkets utvärdering och analys av det samordnade flyktningmottagandet 1991–1996*. Linköping.

Statens Innvandrarverk (1997b): *Mångfald och Ursprung. Rapport från ett multietnisk Sverige*. Norrköping

Statistisk sentralbyrå: Samfunnsspeilet nr. 2/95

Statistisk sentralbyrå: Ukens statistikk nr. 48/96

Statistisk sentralbyrå: Ukens statistikk nr. 19/97

Stortingsmelding nr 17: Om flyktningpolitikken (1994–95)

Stortingsmelding nr 17: Om innvandring og det flerkulturelle Norge (1996–97)

Stortingsproposisjon nr 1 1995–96, Kommunal- og Arbeidsdepartementet

Tema Nord 1996:584: *Indvandreres og flyktnings bokkoncentrationer i Danmark, Norge, Sverige og Finland*. Nordisk Ministerråd: København.

Virksomhetsplan, Utlendingsdirektoratet 1996.

Veenman, Justus (1995a): «Ethnic minorities in the Netherlands», i McFate, Katherine, Roger Lawson og William Julius Wilson: *Powerty, Inequality and the future of social policy. Western states in the new World Order*. Russel Sage Foundation: New York.

Veenman, Justus (1995b): *The socio-economic profile of immigrant groups in the Netherlands*. Institute for Sociological and Economic Research: Erasmus University Rotterdam.

Vluchtelingen Werk (Dutch Refugee Council) (1997) : Basic information. Refugees/Asylum seekers in The Netherlands. 1996 Edition.

Wikan, Unni (1995): *Mot en ny norsk underklasse. Innvandrere, kultur og integrasjon*. Gyldendal norsk forlag: Oslo.

Annet materiale

Norge

ALFA-senteret; årsrapporter fra 1995 og 1996.

Evaluering av prosjekt «Heldagsskolen» våren 1993, Tromsø Kommune, voksenopplæringen.

Sverige

SIV-notat 1997, av Gisela Andersson.

Diverse materiale fra Stockholms Invandarmottagning.

Nederland

Minorities Integration Policy Coordination Department (1996)

Usa

«Welcome to the United States. A Guidebook for Refugees (1996). Center for Applied Linguistics: Refugee Service Center.

Lutheran Immigration and Refugee Services, diverse materiale fra 1996–97:

- beskrivelse av ulike programmer
- informasjonsmaterieill til frivillige
- nyhetsbulletiner
- RSS/VRRP Jobs 10/95–5/97

Intervjuer

Sverige

Andersson, Gisela, avdelingsdirektør ved Statens Innvandraverk, 01/07–1997

Kattilakoski, Stig, Statens Innvandraverk, 01/07-1997

Karringer, Leni, flyktningesekretær og informatør i Stockholm, 02/07-1997

Scoufia, Lena, flyktningesamordner i Söderköping, 01/07-1997

Nederland

Beukels, J.G.M, Program Integration Newcomers (PIN), 25/06-1997

Brink, Marjolein, Regionplan Onderwijs en Arbeidsmarkt, 24/06-1997

Bronsveld, Cees, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 25/06-1997

Muus, Philip, European Researc Centre on Migration and Ethnic Relations (ERCOMER), Utrecht University, 24/06-1997

Schings, Paul, Deputy Head Division Integration, Directorate for the Coordination of Integration policies for ethnic minorities, Ministry of the Interior, 26/06-1997

Weiler, Roswitha, det nederlandske flyktningerådet, 24/07-1997.

Usa

Dennis Gallagher, executive director, Refugee Policy Group (11.08.1997).

Judith May, Program Analyst, Office for Refugee Resettlement, Dep. of Health and Human Services (12.08.1997).

Ruth Ann Dawson, director, Lutheran Immigration and Refugee Service, (13.08.1997).

Mark Franken, director, United States Catholic Conference, Migration and Refugees Service (USCC/MRS), Refugee Programs Unit, (14.08.1997).

Connie Combs, Program Coordinator USCC/MRS Refugee Programs Unit (14.08.1997).

Abigail Price, Policy Analyst (advokat) USCC/MRS Immigration Policy Unit (14.08.1997).

Cyndi Phillips, Policy Analyst (advokat) USCC/MRS Immigration Policy Unit (14.08.1997).

Virker tvang?

Er krav om deltagelse i kvalifiseringstiltak veien å gå for å integrere nyankomne flyktninger i det norske samfunnet? Hensikten med denne rapporten har vært å kartlegge hvilke erfaringer som er gjort på dette området i andre land. Vi beskriver et utvalg av integreringsprogrammer i Nederland, Sverige og USA som har det felles at deltagelse gjøres til vilkår for utbetaling av økonomisk støtte, og at de kan vise til gode resultater i å få flyktninger ut i lønnet arbeid.

Spørsmål som søkes belyst er:

- er det etisk forsvarlig å bruke tvangsmidler for å få flyktninger ut i arbeid?
- gir bruk av økonomiske incentiver høyere deltagelse i kvalifiserings-tilbud?
- er det *andre* fellestrekk ved de programmene som har stor overgang til lønnet arbeid?

Rapporten inneholder dessuten en beskrivelse av integreringsregimene i de tre landene, samt i Norge, og en vurdering av hvor stor avstanden er mellom de suksesskriteriene vi finner for overgang fra offentlig støtte til lønnet arbeid, og dagens norske integreringsregime.



Fafo

Forskningsstiftelsen Fafo
Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
[HTTP://www.fafo.no](http://www.fafo.no)

Fafo-rapport 234
ISBN 82-7422-200-8