

Hanne Cecilie Kavli

Hvordan gikk det etterpå?

**En oppfølging av tidligere deltakere
i forsøk med introduksjonsprogram
gjennom telefonintervjuer og registerdata**

Hanne Cecilie Kavli

Hvordan gikk det etterpå?

En oppfølging av tidligere deltakere
i forsøk med introduksjonsprogram
gjennom telefonintervjuer og registerdata

© Fafo 2003
ISSN 0804-5135

Innhold

Tabell – og figuroversikt.....	5
Forord	7
Kapittel 1. Bakgrunn, tema og problemstillinger	8
Introduksjonsprogram - fra forsøk til forskrifter	8
Tema og problemstillinger	10
Gangen i rapporten	12
Kapittel 2. Data og metoder	13
Muligheter og begrensninger i sammenlikningene.....	13
Registerundersøkelsen - datas kvalitet.....	14
Utvalgsundersøkelsen – datainnsamling og kvalitet	16
Skjevheter i utvalgene	17
Kapittel 3. Yrkesaktivitet	21
Tid før første jobb	21
Sysselsetting – utvikling over tid.....	23
Hva kan forklare kohorteffekten?	28
Yrkesdeltakelse blant tidligere deltakere.	35
Punktvis oppsummering.....	37
Kapittel 4. Hva slags yrkesdeltakelse?.....	38
Veien inn i arbeid.	38
Egenopplevd risiko for å miste jobben.	41
Kompetanseuttelling	42
Punktvis oppsummering.....	45
Kapittel 5. Økonomisk situasjon	46
Hvordan måle økonomisk situasjon?	46
Inntektens sammensetning	47
Økonomisk evne til å håndtere uforutsette og faste utgifter	49
Punktvis oppsummering.....	51
Kapittel 6. Flyktningenes vurderinger.....	53
Det kommunale kvalifiseringstilbudet.	53
Utdanningsmuligheter.	57
Jobbmuligheter	59

Punktvis oppsummering.....	61
Kapittel 7: Avslutning.....	62
Vedleggstabeller.....	67
Litteratur.....	68

Tabell – og figuroversikt

Tabell 2.1: Innvandringsår og bosettingsår, i prosent av antall innvandrede i hvert enkelt år.	15
Tabell 2.2: Oversikt over bruttoutvalg, frafall og antall/andel gjennomførte intervjuer etter landbakgrunn og deltaker/ikke-deltaker.....	17
Tabell 2.3: Kjønnsfordeling i kontrollgruppa og blant tidligere deltakere i forsøk med introduksjonsprogram.	17
Tabell 2.4: Aldersfordeling i kontrollgruppa og blant tidligere deltakere i forsøk med introduksjonsprogram.	18
Tabell 2.5: Utdanningsnivå i kontrollgruppa og blant tidligere deltakere i forsøk med introduksjonsprogram.	18
Tabell 2.6: Familietyper i kontrollgruppa og blant tidligere deltakere i forsøk med introduksjonsprogram.	19
Tabell 2.7: Regional fordeling i kontrollgruppa og blant tidligere deltakere i forsøk med introduksjonsprogram.	19
Tabell 2.8: Prosent overføringsflyktninger i kontrollgruppa og blant tidligere deltakere i forsøk med introduksjonsprogram.	20
Figur 3.1: Analysemodell	21
Figur 3.2: Tid i Norge før første arbeidsforhold blant personer bosatt i 1999 – etter kjønn, flyktningkategori og deltakelse i forsøk med introduksjonsprogram. (N Deltaker=173, N Ikke-deltaker=3082).....	22
Figur 3.4: Prosent overføringsflyktninger som var yrkesaktive minst en måned i observasjonsåret, etter botid og innvandringsår (N=1797).	25
Figur 3.6: Prosent irakiske flyktninger* som var yrkesaktive minst en måned i observasjonsåret, etter botid og bosettingsår (N=1753).	27
Figur 3.7: Arbeidstakere i alderen 16-74 år etter kjønn. Prosent av personer i alt i henholdsvis totalbefolkningen og blant flyktninger. Gjennomsnitt per observasjonsår.	30
Figur 3.8: Registrerte helt arbeidsledige i alderen 16-74 år etter kjønn. Prosent av personer i alt i totalbefolkningen og blant flyktninger.	30
Figur 3.9: Prosent deltakere/ikke-deltakere bosatt i 1999 som var yrkesaktive minst en måned i observasjonsåret, etter botid og bosettingsår. Overføringsflyktninger utelatt (D N=116 / I-D N=2708).	35
Figur 4.1 Prosentvis fordeling av tot.bef., tidligere deltakere i forsøk med introduksjonsprogram og andre flyktninger, etter om de fikk jobb i Norge via formelle eller uformelle kanaler.	39
Figur 4.2 Prosentvis fordeling av totbef., tidligere deltakere i forsøk med introduksjonsprogram og andre flyktninger, etter hvordan de fikk sin første jobb i Norge.	39
Figur 4.3: Prosentvis fordeling av yrkesaktive respondenter etter hvor sannsynlig de tror det er at de vil miste jobben i løpet av det nærmeste året, etter landbakgrunn. Deltakere og ikke-deltakere (N=205).....	41

Figur 4.4: Prosent av de som var yrkesaktive på intervjudtidspunktet som mente de fikk brukt tidligere yrkeserfaring eller utdanning i jobben i stor grad, ganske stor grad, liten grad eller ikke i det hele tatt. Deltakere og ikke-deltakere. (N=207) Kilde: Telefonintervjuer, Fafo 2003.....	42
Figur 4.5: Prosent yrkesaktive flyktninger med utdanning på høyskole eller universitetsnivå som oppgir at de får brukt tidligere utdanning eller arbeidserfaring i nåværende jobb. Etter hvorvidt de har deltatt i introduksjonsprogram eller ikke. 2003.	44
Figur 5.1: Viktigste egenoppgitte inntektskilde i 2003, etter deltaker – ikke-deltaker (N=403). ...	48
Figur 5.2: Prosent som ville greie å skaffe 3000 kroner på en uke, etter yrkesaktivitet og innvandringsregion (N i arbeid=142/ N uten arbeid=202).....	50
Figur 5.3: Fordeling av flyktningene som ville klare en uforutsett utgift på 3000 kroner, etter hvordan de ville framskaffe pengene, samt deltakerstatus. (N=228).	51
Kilde: Telefonintervju, Fafo 2003.	51
Figur 6.1: Prosentvis fordeling på spørsmål om kvalifiseringstilbudet har hatt betydning for egne muligheter til å få jobb eller å ta utdanning i Norge. Deltakere og ikke-deltakere (N=404).	54
Figur 6.2: Prosentvis fordeling på spørsmål om kvalifiseringstilbudet har hatt betydning for egne muligheter til å få jobb eller å ta utdanning i Norge, etter opplæringens intensitet. Deltakere og ikke-deltakere. (N=404).	55
Tabell 6.1: Oppsummering av de oftest nevnte positive og negative erfaringer med kvalifiseringstilbudet blant tidligere deltakere i forsøk med introduksjonsprogram (N=159).	56
Figur 6.3: Respondentenes svar på spørsmålet: Er det noe du tror gjør det spesielt vanskelig for flyktninger i Norge å ta utdanning, i prosent av andel som har svart etter utdanningsnivå (N=404).	58
Figur 6.4: Oppfatninger om hvorfor flyktninger kan ha problemer med å finne jobb i Norge, viktigste og nest viktigste årsaker i prosent av alle spurte. (N=404)	60
Kilde: Telefonintervjuer Fafo 2003.....	60
Vedleggstabell 3.1: Flyktninger bosatt i årene 1997-1999 fordelt etter kjønn, regional bakgrunn, alder og utdanningsnivå for hvert bosettingsår. Overføringsflyktninger er utelatt.	67
Vedleggstabell 4.1: Andel av alle yrkesaktive som sier de får brukt tidligere utdanning og arbeidserfaring i jobben, etter utdanningsnivå. (N=206). ↓	67

Forord

Fafo har siden 1998 arbeidet med å evaluere resultatene fra totalt 26 prøveprosjekter som har testet virkemidler og arbeidsmetoder i introduksjonsprogram. Notatet bygger på erfaringene fra dette arbeidet, men tar også utgangspunkt i nytt, innsamlet materiale. I 1999 ble arbeidsmetodene i introduksjonsprogrammet formelt testet i 16 kommunale prosjekter og det er flyktninger som deltok i disse prøveprosjektene som følges opp her. Om lag 160 av dem er intervjuet på nytt over telefon, i tillegg til 250 flyktninger som ble bosatt i samme periode, men utenfor prosjektkommunene. I tillegg er 317 tidligere deltakere identifisert i offentlige register og blir i notatet sammenliknet med andre flyktninger bosatt samtidig.

Notatet er skrevet på oppdrag fra Utlendingsdirektoratet.

Jeg vil gjerne takke alle flyktningene som bidro gjennom å la seg intervju. Intervjuerkorpset har også gjort en formidabel innsats. Prosjektet har dessuten kunnet støtte seg på en kompetent og engasjert referansegruppe bestående av Katarina Heradstveit, Marit Solhøy og Vebjørn Aalandslid fra Utlendingsdirektoratet, Hilde Lidén - forsker ved Institutt for samfunnsforskning, Marit Myhre fra Lier kommune og Farahnaz Rastegar fra bydel Furuset. Takk til samtlige for konstruktive tilbakemeldinger. Forskningsleder Anne Britt Djuve ved Fafo fortjener også stor takk for hjelp både til analyser og for kommentarer til ulike versjoner av notatet.

Notatet finnes i sin helhet på www.fafo.no og www.udi.no

Hanne Cecilie Kavli
Forskningsstiftelsen Fafo
Oslo, 28 april 2004

Kapittel 1. Bakgrunn, tema og problemstillinger

Raskere og bedre integrering av flyktninger og innvandrere – det var målet da Stortinget våren 1998 vedtok å starte forsøk med introduksjonsprogram. I løpet av 1999 startet 16 kommuner prøveprosjekter som i følge deres egne registreringer omfattet 855 deltakere¹. Fafo evaluerte prøveprosjektene og undersøkte så langt det lot seg gjøre hvordan det gikk med deltakerne på arbeidsmarkedet, i forhold til utdanning, språkprogresjon og sosialt nettverk. Resultatmåling av et pågående tiltak har imidlertid klare begrensninger. For det første fordi mange av deltakerne på evalueringstidspunktet fortsatt var med i programmet. For det andre fordi de forventede langtidseffektene av deltakelse åpenbart ikke lar seg måle underveis i prosjektperioden. Spørsmålet som stilles i dette notatet er derfor: Hvordan gikk det etterpå?

Introduksjonsprogram - fra forsøk til forskrifter

Norge har i likhet med en rekke andre land som tar imot flyktninger etablert stadig flere offentlige hjelpeordninger for å legge til rette for en rask integrering for flyktninger både i arbeidsmarkedet og øvrig samfunnsliv. Til tross for betydelig ressursinnsats har måloppnåelsen fram til årtusenskiftet vært begrenset. Intervjuundersøkelser blant flyktninger og ikke-vestlige innvandrere fra begynnelsen og midten av 1990-tallet tegnet et bilde av en flyktning- og innvandrerbefolkning med langt dårligere levekår enn den øvrige befolkningen (Djuve, Hagen og Vogt 1993; Djuve og Hagen 1995; Vassenden 1997). Utjamningsmeldinga (Nr.50 1998-99) konkluderte i 1998 med at ikke-vestlige flyktninger og innvandrere kommer dårligere ut enn resten av befolkningen på de fleste levekårsområdene. Behovet for nytenkning i integreringsarbeidet var klart til stede.

Parallelt med en voksende dokumentasjon av flyktningers svake levekår i Norge på 1990-tallet foregikk en dreining i velferdsordningene i en rekke Europeiske land (Lødemel and Trickey 2000). Det ble stadig vanligere å stille krav om egeninnsats før sosialhjelp ble utbetalt. Denne utviklingen lot seg merke også i Norge (St.meld. nr.50 (1998-1999); Innst.S.nr.222 (1999-2000)). På bakgrunn av et stortingsvedtak våren 1998 (Innstilling S. nr. 192 (1997-98)) utlyste Kommunal- og regionaldepartementet midler til 16 kommunale forsøksprosjekter med introduksjonsprogram. Et nøkkelement i forsøke-

¹ Samtlige prøveprosjekter er evaluert av Fafo. Se Djuve et al. (2001): Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering. Resultater fra forsøk med heldags introduksjonsprogram for flyktninger. Fafo rapport 364 og Lund (2003): Kvalifisering for alle. Utfordringer ved obligatorisk introduksjonsordning for nyankomne flyktninger. Fafo rapport 414.

ne skulle være å erstatte passivt mottak av sosialhjelp med aktive tiltak som fremmet integrering og lønn etter innsats.

I retningslinjene for forsøk med introduksjonsprogram la departementet en rekke føringer. Målgruppen ble avgrenset til : ”(...) innvandrere og flyktninger med botid opptil fem år i landet, som er arbeidsføre, arbeidsledige og avhengige av støtte etter lov om sosiale tjenester”. I tillegg skulle prosjektene:

- Knytte bruk av offentlige ytelser til kvalifiseringsplanene og gjøre ytelsene avhengig av deltakelse i kvalifiseringen (*Alternativ inntektssikring og troverdig insentivbruk*)
- Organiseres slik at deltakerne har et primært kontaktpunkt (kontaktperson) i en av de samarbeidende etatene. (*Ett kontaktpunkt/tett oppfølging*)
- Bestå av tiltak som til sammen gir et heldagstilbud fem dager i uken, tilsvarende en vanlig arbeidsuke. Norskopplæringen kombinert med arbeidspraksis skal inngå i kvalifiseringsopplegget. Arbeidspraksisen kan foregå i et arbeidssenter og/eller i en ordinær virksomhet. (*Heldagstilbud med krav til innhold*)
- Kartlegge den enkeltes kompetanse og utarbeide gjensidige forpliktende introduksjonsplaner (handlingsplaner). (*Individuell tilpasning og brukermedvirkning*)
- Gjennomføres i samarbeid mellom kommune og arbeidskontor. Partene i arbeidslivet og frivillige organisasjoner kan trekkes inn. (*Samarbeidsrelasjoner og nettverksbygging*)
- Gi mulighet for utslusing av deltakere til ordinært arbeid eller ordinær utdanning underveis i en forsøksperiode. (*Individuelle og fleksible opplegg*)

Evalueringen i 2001 dokumenterte store variasjoner mellom prøveprosjektene med hensyn til hvor mange av arbeidsmetodene og retningslinjene som ble iverksatt i løpet av prosjektperioden. Enkelte kommuner hadde arbeidet på liknende måte i flere år, mens for andre representerte introduksjonsprogrammet både nye arbeidsmetoder og samarbeidsformer. Ulike økonomiske rammebetingelser og spesielle forhold i enkelte av prosjektene gjorde også utfordringene større i noen kommuner enn andre. Fordi lovgrunnlaget ennå ikke var klargjort ved prosjektstart ble dessuten den alternative inntektssikringen en flaskehals som tok mye tid i første fase. Like fullt viste evalueringen at flere virkemidler som ble utprøvd - alene eller i kombinasjon med andre virkemidler - ser ut til å ha en positiv effekt på deltakernes integreringskarrierer (Djuve et.al 2001). De neste 10 forsøksprosjektene støtte på mange av de samme utfordringene med iverksetting av virkemidler som de 16 første. Konklusjonen med hensyn til virkemidlenes effektivitet peker like fullt i samme retning - at innholdet i kvalifiseringen har stor betydning for den enkelte deltakers videre integrering i det norske samfunnet (Lund 2003).

Samme høst som den første evalueringen forelå ble forslag til Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (Introduksjonsloven) sendt ut på høring og i 2003 ble loven vedtatt i Stortinget (Ot.prp. nr 28, 2002-2003). Introduksjonsloven gjør det obligatorisk (fra 1 september 2004) for alle kommuner som bosetter flyktninger å tilby nyankomne et introduksjonsprogram. Deltakelse blir obligatorisk for de nyankom-

ne hvis de faller inn under lovens definisjon av målgruppe og er avhengige av sosial støtte. Kommunene kan selv avgjøre om de vil tilby introduksjonsprogram også til andre, for eksempel familiegjenforente med andre enn flyktninger. Utforming og innhold i introduksjonsprogrammet bygger i all hovedsak på de virkemidlene som ble testet i de første 16 prøveprosjektene².

Tema og problemstillinger

Den mest uttalte forventningen til introduksjonsprogrammet er at det skal bidra til å få flere flyktninger ut i jobb raskere. I litteraturen deles gjerne forklaringer på lav sysselsetting blant ikke-vestlige flyktninger i fire hovedgrupper; ressursforklaringer, diskrimineringsforklaringer, kulturforklaringer og institusjonelle forklaringer (Djuve og Hagen 1995). De kan sammenfattes slik³:

- *Ressursforklaringer:* Ikke-vestlige flyktninger har mindre av de ressurser og kvalifikasjoner som er relevante for å lykkes i det norske arbeidsmarkedet. Henvisning til ressursforklaringer, særlig manglende norskkunnskaper, er sannsynligvis det som hyppigst forekommer i diskusjoner av flyktninger og innvandreres lave yrkesdeltakelse.
- *Diskrimineringsforklaringer:* Majoritetsbefolkningen lukker posisjoner for minoritetene, og flyktninger og innvandrere får dermed ikke samme uttelling for sine kvalifikasjoner som nordmenn. Diskriminering kan både skyldes regelrett rasisme eller at arbeidsgiverne mer eller mindre systematisk velger vekk arbeidssøkere med etnisk minoritetsbakgrunn til fordel for etniske nordmenn fordi rekruttering innen førstnevnte gruppe oppfattes som en større risiko. Effekten på yrkesdeltakelse blir imidlertid den samme uavhengig av hva som ligger bak forskjellsbehandlingen eller hvordan diskriminering defineres.
- *Kulturelle forklaringer:* Tar utgangspunkt i at enkelte grupper – med bakgrunn i tradisjoner, normer og forventninger – lukker, ignorerer eller velger vekk posisjoner for seg selv. Dersom normene i en innvandrergruppe for eksempel tilsier at det er et statustap forbundet med å ta visse typer arbeid, vil dette være en barriere mot yrkesaktivitet dersom slike typer jobber samtidig er de lettest tilgjengelige. På samme måte kan oppfatninger om kvinners rolle ha stor betydning for kvinnes ønske om, eller mulighet til, å ta arbeid utenfor hjemme. Kulturelle forklaringer kan i samspill med institusjonelle forhold i den norske velferdsstaten også anvendes for å forstå hvilke hvordan menneskene i det offentlige hjelpeapparatet møter ikke-vestlige flyktninger og innvandrere og hvordan disse holdningene kan påvirke det tilbudet som gis.

² For en detaljert beskrivelse, se lovteksten og forskrifter.

³ Hentet fra Drøpping og Kavli 2002.

- *Institusjonelle forklaringer:* Institusjonelle trekk ved det norske samfunnet kan slå ulikt ut for nordmenn og innvandrere, og for ulike grupper av innvandrere. Ett eksempel er at godkjenning av utenlandsk utdanning ofte er tidkrevende og mangelfull, noe som kan føre til at utlendinger med samme reelle kvalifikasjoner som nordmenn kan bli nødt til å ta tilleggseksamener for å oppnå den formelle kompetansen som er nødvendig for å få arbeid. Et annet eksempel kan knyttes til trygde- og sosialhjelpssystemet: Kontantstøtte og andre stønadsordninger kan tenkes å skape ”fattigdomsfeller”; det vil si at regelverket for ulike stønader har insentiveffekter som gjør yrkesdeltakelse mindre økonomisk attraktivt enn mottak av ytelser.

Introduksjonsprogram tar sikte på å tilføre deltakerne mer av de ressurser som fordres for å få jobb og bli selvforsørget i Norge, men også i bredere forstand – å kunne fungere i det norske samfunnet på lik linje med andre innbyggere. I dette notatet er programdeltakelses effekt på yrkesaktivitet et hovedspørsmål. Samtidig skal vi huske at resultatet som måles – yrkesaktivitet – også påvirkes av andre forhold enn flyktningenes kvalifikasjoner. De fleste vil si seg enig i at diskriminering representerer en barriere for arbeidsmarkedsdeltakelse blant flyktninger. Forekomsten av diskriminering er imidlertid vanskelig både å dokumentere og håndtere. Å endre arbeidsgiveres holdninger overfor flyktninger er en komplisert oppgave og ligger langt på vei utenfor det området myndighetene tar sikte på å påvirke gjennom introduksjonsprogrammet. Introduksjonsprogram kan riktignok ha en effekt på forekomsten av diskriminering og fremmedfiendtlige holdninger i majoritetsbefolkningen, men det er ikke gitt hvilke vei effekten går. På den ene siden kan et godt introduksjonsprogram gi mindre sosialhjelpsbruk, større deltakelse i arbeidsmarkedet og indirekte skape mer positive holdninger overfor flyktninger i resten av befolkningen. På den andre siden kan et omfattende introduksjonsprogram med kvalifiseringsstøtte oppfattes som forskjellsbehandling og føre til misnøye og større skepsis til flyktninger.

Det vil også være flyktninger som av ulike grunner ikke oppsøker eller ønsker kvalifisering. Årsakene kan være flere. Helseproblemer og psykiske traumer, tradisjonelle kjønnsroller eller manglende erfaring med utdanningssystemet er tre eksempler. For noen vil også ønsket om å komme raskt i arbeid føre til at de ikke vil bruke tid på kvalifisering. Vi vet lite om det reelle omfanget av dette fenomenet. Ved at introduksjonsloven krever deltakelse av alle nyankomne som er avhengige av økonomisk støtte fra det offentlige - noe som vil gjelde de aller fleste - vil imidlertid kommunene i langt større grad enn tidligere kunne overstyre slike valg i den grad de forekommer. Verken diskriminering eller flyktningers holdninger til og ønsker om å delta i kvalifisering er tema i dette notatet. I den grad ulike forklaringer på flyktningers yrkesaktivitet diskuteres, vil det først og fremst være med utgangspunkt i de såkalte ressursforklaringene.

Problemstillinger

- 1) Hvilken tilknytning har de tidligere deltakerne til arbeidslivet tre-fire år etter oppstart i prosjektet? Står jobbene i forhold til den utdanningsbakgrunn og yrkeserfaring

flyktningene har? Er andelen yrkesaktive høyere enn blant flyktninger med tilsvarende oppholdstid i landet og som ikke har deltatt i prøveprosjekt?

- 2) Hva er de viktigste inntektskildene til deltakerne tre-fire år etter oppstart i prosjektet og hvordan opplever de sin egen økonomiske situasjon? Også her skal funnene relateres til flyktninger som ikke har deltatt i prøveprosjektene.
- 3) Hvordan vurderer flyktningene i dag den kvalifiseringen de ble tilbudt? Har de i møtet med norsk arbeids- og samfunnsliv savnet kvalifisering innen noen områder? Er det påtakelig forskjell mellom den beskrivelsen de tidligere deltakerne i introduksjonsprogram gir av kvalifiseringstilbudet, sammenliknet med flyktninger som ikke har deltatt i slike tilbud? Hvilke hindre opplever flyktningene selv som mest avgjørende for deltakelse i arbeid og utdanning?

Det var også hensikten å se nærmere på overgangen til ordinær utdanning blant tidligere deltakere sammenliknet med andre flyktninger. I utdanningsregisteret finner vi imidlertid bare 16 av de tidligere registrerte deltakerne. Det er alt for få å bygge en analyse på og vi kan derfor ikke presentere eventuelle variasjoner i overgangen til ordinær utdanning mellom de to gruppene. Vi vil imidlertid presentere hva flyktninger selv oppfatter som hindre for å ta ordinær utdanning i Norge i kapittel seks, sammen med en mer generell diskusjon av hvilke forhold i flyktningenes omgivelser som kan påvirke en eventuell beslutning om å starte et utdanningsløp i Norge.

Sammenlikningen mellom tidligere deltakere i introduksjonsprogram og personer som ikke har vært bosatt i kommuner som deltok i den formelle utprøving av slike program vil være førende for analysen. De metodiske betingelsene vil bli nærmere diskutert i kapittel to, men også hentes fram under oppsummeringene der de har betydning for fortolkningen av resultatene.

Gangen i rapporten

Neste kapittel gir en oversikt over de ulike datasettene som er samlet inn i arbeidet med notatet. I tillegg gis en vurdering av muligheter og begrensinger i sammenlikningene gjennom en tabellgjennomgang av forskjeller og likheter mellom utvalget av tidligere deltakere i forsøk med introduksjonsprogram og alle flyktninger som ble bosatt i samme periode. Der det har betydning for fortolkning av resultater vil metodiske betraktninger tilføyes som en del av drøftingen under hver av problemstillingene og i kapitlenes oppsummeringer. I kapittel tre og fire kartlegges og diskuteres flyktningenes tilknytning til yrkeslivet, i kapittel fem deres økonomiske situasjon og i kapittel seks er tema flyktningenes egne vurderinger av det kvalifiseringstilbudet de har fått og av egne muligheter i Norge. Hovedfunn oppsummeres og diskuteres i kapittel sju.

Kapittel 2. Data og metoder

Dette notatet er skrevet på bakgrunn av to datasett. For det første et materiale bestående av standardiserte intervjuer med 405 flyktninger bosatt i Norge. For det andre registerdata om yrkes- og utdanningsaktivitet blant flyktninger som innvandret til Norge i 1997, 1998 og 1999. Begge datasettene er satt sammen med tanke på å kunne sammenlikne tidligere deltakere i de seksten første forsøkene med introduksjonsprogram med andre flyktninger som så langt som mulig har de samme individuelle egenskapene som deltakerne. Her vil jeg kort gjengi hovedpunktene i den metodiske framgangsmåten og redegjøre for noen relevante forhold knyttet til fortolkning og bruk av materialet.

Muligheter og begrensninger i sammenlikningene

En stor andel av deltakerne i forsøk med introduksjonsprogram var fortsatt under kvalifisering da den første evalueringen ble avsluttet. Det begrenset mulighetene til å si noe om hvilken effekt programmet hadde på deltakernes yrkesaktivitet. Vi ønsket derfor å undersøke hvordan det gikk med deltakerne tre til fem år etter at forsøkene med introduksjonsprogram startet opp. Ved å sammenlikne deres yrkes- og utdanningsaktivitet med andre flyktninger som innvandret i samme periode er tanken at vi skal kunne si noe mer om effekten av å ha deltatt i et introduksjonsprogram.

Samtidig har effektevalueringer klare begrensninger. Den største svakheten i materialet er knyttet til vanskelighetene med å definere en kontrollgruppe. Utgangspunktet for dette notatet er en hypotese om at deltakere i prøveprosjekter har fått en mer omfattende og effektiv kvalifisering enn ikke-deltakere. Det var imidlertid store forskjeller blant de første 16 prøveprosjektene med hensyn til hvor mange av virkemidlene kommunene greide å iverksette etter intensjonen. Selv om en person er registrert i våre data som en tidligere deltaker i introduksjonsprogram er det dermed ikke sikkert at han eller hun har mottatt et kvalifiseringstilbud i tråd med retningslinjene for disse. Dessuten har metodene i integreringsarbeidet endret seg i løpet av perioden vi studerer også i mange av kommunene som *ikke* deltok i forsøksvirksomheten. Enkelte flyktninger i kontrollgruppen vil derfor ha fått et kvalifiseringstilbud som er svært likt det som ble testet i forsøksprosjektene. Hvor mange – eller hvem – dette gjelder har vi ingen mulighet for å kontrollere gjennom registerdata. Konsekvensen er at sannsynligheten for statistisk sikre funn som støtter vår hypotese reduseres. På den andre siden – hvis multivariate analyser likevel gir empirisk støtte til hypotesen vil antagelsen om at arbeidsmetodene i introduksjonsprogrammet er effektive styrkes.

Undersøkelsen bygger som nevnt på flere datasett.

- 1) *Tidligere innsamlede data om deltakere.* Under evalueringen av de første 16 prøveprosjektene ble det samlet inn deltakeropplysninger for 379 personer: Skjemaet ble utfylt av deltakerens kontaktperson ved oppstart i introduksjonsprogrammet og inneholder grunnleggende informasjon om den enkelte deltakers bakgrunn. I utgangspunktet var planen at alle deltakere skulle kartlegges på denne måten, men det viste seg å bli for arbeidskrevende for kommunene. Rapporteringskravet ble derfor redusert til minimum 20 deltakere i hver kommune⁴. Om lag 850 personer deltok i programmet i perioden vi undersøker og Fafo fikk altså informasjon om rundt halvparten.
- 2) *Registerinformasjon om tidligere deltakere og andre flyktninger bosatt i samme periode.* For å følge tidligere deltakere over tid ble de forsøkt gjenfunnet i offentlige register. I alt 317 av 379 ble identifisert. De fleste deltakerne innvandret til Norge i 1997, 1998 eller 1999. Uttrekket av registerinformasjon ble derfor avgrenset til alle flyktninger som innvandret de samme tre årene.
- 3) *Personlige intervjuer av tidligere deltakere og andre flyktninger bosatt i samme periode.* De samme 317 tidligere deltakerne ble også forsøkt kontaktet gjennom brev og over telefon for å intervjues. For å kunne sammenlikne med personer som ikke var registrerte deltakere i introduksjonsprogram ble det trukket et separat utvalg fra FLYREG på 600 personer. Uttrekket ble tatt fra kommuner eller bydeler som ikke hadde deltatt i den formelle utprøvingen av introduksjonsprogram. I tillegg ble det tatt hensyn til landbakgrunn, bosettingsår (1997, 1998 og 1999) og første bosettingskommunes sentralitet slik at kontrollgruppen så langt mulig skulle være sammenliknbar med de registrerte deltakerne.

Registerundersøkelsen - datas kvalitet

Vi har hentet inn opplysninger fra Det sentrale folkeregister (DSF), Arbeidstakerregisteret, FD-trygd og Register over befolkningens høyeste utdanning (BHU) for alle flyktninger som ble registrert innvandret til Norge (definert – av Statistisk sentralbyrå - som at de fikk personnummer) i årene 1997, 1998 og 1999. I tillegg er den samme informasjonen koblet på de tidligere deltakerne i forsøk med introduksjonsprogram.

Registerdataene gir et generalisert og forenklet bilde av virkeligheten og er mindre egnet til å si noe om hvorfor folk handler som de gjør. Vi er like fullt opptatt av dette generaliserte bildet fordi det forteller noe om hvem, hvor mange og eventuelt når flyktninger som innvandrer til Norge blir en del av norsk arbeidsliv og utdanningssystem. Registerdataene gir oss dessuten mulighet til å følge individer over tid, noe som er både

⁴ Kommuner som hadde færre enn 20 deltakere i programmet rapporterte for alle deltakere.

vanskelig og kostnadskreven i intervjuundersøkelser. Samtidig er det også problemer forbundet med bruk av registerdata. Feilregistreringer er ikke uvanlig, og i enkelte register vil det være til dels store gråsoner rundt hva som inkluderes og ikke. Et relevant eksempel i vår sammenheng er registreringen av det som i DSF betegnes som innvandringsdato.

Registrering av innvandring og bosetting

Innvandring registreres fra datoen en person får tildelt personnummer. Fra 1987 til 1994 ble asylsøkere i statlige asylmottak som hovedregel tildelt personnummer dersom intensjonen var å bli i riket mer enn seks måneder. Etter 1994 har regelen vært at personer med uavklart oppholdsstatus *ikke* skal tildeles personnummer. I hovedsak har dermed flyktninger som ankom før 1994 vært kortere tid i Norge før de ble registrert enn personer som kom senere. I praksis har det likevel vært en god del tilfeller også etter 1994 der flyktninger har fått personnummer og blitt registrert i DSF før oppholdsstatus var avklart (Østby 2001:117-120).

Selve regelendringen påvirker ikke vår undersøkelse siden utvalget er trukket fra 1997-1999, altså etter at endringen fant sted. Å bruke innvandringsdato som utgangspunkt er likevel heftet med enkelte svakheter fordi det vil variere hvor lenge den enkelte har måttet vente på svar på søknad om opphold. I analysene har jeg derfor valgt å bruke bosettingsdato – den datoen flyktningene ble registrert bosatt i en kommune. På mange måter er dette et riktigere tidspunkt å begynne fordi det først er da integreringsarbeidet formelt setter i gang. En ulempe ved denne tilnærmingen er at 6,5 prosent av utvalget har uoppgitt dato for bosetting i en kommune. Manglende bosettingsdato kan skyldes registerfeil, men også at flyktninger har fått personnummer for eksempel hvis de får jobb mens de fortsatt sitter i asylmottak med uavklart status og dermed er tatt inn i DSF uten å ha fått innvilget formelt opphold i Norge. De aller fleste som mangler bosettingsdato i våre tre innvandringskohorter er registrert med innvandringsår 1999 og har bakgrunn fra rest-Jugoslavia. I de andre landgruppene er andelen med uoppgitt bosettingsdato så liten at det ikke vil påvirke selve analysen. Fordelingen av utvalget etter innvandringsår og bosettingsår er illustrert i tabell 2.1.

Tabell 2.1: Innvandringsår og bosettingsår, i prosent av antall innvandrede i hvert enkelt år.

Bosettingsår	Innvandringsår		
	1997	1998	1999
Ukjent	4,2	2,6	9,4
1996	10,4	..	..
1997	76,8	10,0	..
1998	7,3	62,4	4,4
1999		23,0	56,1
2000			21,2
2001			4,7
2002			3,6
Totalt antall	1695	2504	5018

Tabellen illustrer en generell utfordring i bosettingsarbeidet for flyktninger. Jo flere som får innvilget opphold, jo vanskeligere er det for Utlendingsdirektoratet å finne nok bo-

settingskommuner. Det er en klar sammenheng mellom hvor mange flyktninger som fikk innvilget opphold det enkelte år, og hvor stor andel som ble bosatt i en kommune det samme året som de fikk opphold. I 1999 ble det innvilget opphold til over 5000 flyktninger og like under 60 prosent av dem ble bosatt i en kommune samme år. I 1997 ble derimot 77 prosent bosatt samme år som de fikk opphold, 87 prosent om vi regner med de som er registrert bosatt i 1996.

Definisjon av flyktning i offentlige register

En flyktning er i DSF definert som en person som en gang er kommet til Norge som flyktning, eller som er familiegjenforent med en som har kommet som flyktning. Opplysninger om innvandringsgrunn er framkommet gjennom en kobling mellom Folkeregisteret og FLYREG. Barn født i Norge etter bosetting i en norsk kommune er ikke regnet som flyktning (Østby 2001). Statistisk sentralbyrå har ikke gjennomført noen egne tester i forhold til treffsikkerheten i denne klassifikasjonen, men konkluderer med at den fungerer tilfredsstillende, mellom annet på bakgrunn av det omfattende arbeidet som ble lagt ned i å gjøre koblingene mellom FLYREG og DSF så gode som mulig (Østby 2001).

Utvalgsundersøkelsen – datainnsamling og kvalitet

I tillegg til faktisk informasjon om yrkes- og utdanningsaktivitet var vi interessert i deltakere og ikke-deltakeres egne vurderinger av det kommunale opplæringstilbudet og sine videre muligheter i det norske samfunnet. Det var bakgrunnen for intervjuundersøkelsen. Alle tidligere deltakere i forsøk med introduksjonsprogram som hadde folkeregistrert adresse i Norge fikk informasjonsbrev om undersøkelsen. Det ble oppnådd intervju med om lag halvparten. I tillegg trakk vi et utvalg på 600 flyktninger bosatt i årene 1997-99 i kommuner eller bydeler som ikke deltok i Utlendingsdirektoratets utprøving av introduksjonsprogram. Kontrollgruppen (heretter kalt ikke-deltakere) ble trukket fra FLYREG etter bosettingsår (1997, 1998, 1999), nasjonalitet (150 Somaliere, 150 Irakere, 300 øvrige) og bostedskommunens sentralitet. Flyktninger bosatt i de 16 kommunene eller bydelene som deltok i utprøvingen av introduksjonsprogram ble utelatt. Blant ikke-deltakere ble det oppnådd intervju med ca. 40 prosent av bruttoutvalget. Bare en av ti sa aktivt nei til å delta i undersøkelsen. At personer var vanskelige å finne på grunn av lite oppdaterte adresser i Folkeregisteret eller galt, eventuelt manglende telefonnummer var et langt større problem. Rundt halvparten av utvalget falt ut på grunn av gal adresse eller manglende telefon. Blant personer fra Irak/Iran var dette et mindre problem – bare en firedel var umulige å få kontakt med. Særlig stort var problemet i den somaliske delen av utvalget der nærmere halvparten av bruttoutvalget ikke ble purret over telefon grunnet mangelfulle opplysninger. Utvalgets sammensetning framgår av tabell 2.1 nedenfor.

Tabell 2.2: Oversikt over bruttoutvalg, frafall og antall/andel gjennomførte intervjuer etter landbakgrunn og deltaker/ikke-deltaker.

	Somalia		Irak		Andre		Totalt	
	D	I-D	D	I-D	D	I-D	D	I-D
Nektet (antall)	6	10	11	14	24	37	41	61
Ukjent adresse (antall)	16	49	5	19	66	36	87	104
Aldri hjemme (antall)	15	30	18	20	45	115	78	165
Språkvansker (antall)	..	..	..	..	15	24	15	24
Intervjuet (antall)	27	61	58	97	73	88	158	246
Bruttoutvalg (antall)	64	150	92	150	223	300	329	600
Nekt (prosent)	9	7	12	9	11	12	12	10
Ikke funnet (prosent)	48	53	25	26	50	50	50	45
Språkvansker	..	..	..	..	7	8	5	4
Intervjuet (prosent)	42	41	63	65	33	29	48	41

Andelen som ikke lot seg finne i gruppen ”andre nasjonaliteter” er også høy, men dette har trolig også med språkvansker å gjøre. Det var et problem her at intervjuerne ikke snakket flyktningenes morsmål. En av de viktigste forutsetninger for å formidle tillit – og ikke minst hensikten med undersøkelsen – er at de som kontaktes forstår det som blir forsøkt formidlet og i neste omgang – spørsmålene som stilles. Informasjonsbrevet om undersøkelsen ble derfor sendt ut på morsmål i tillegg til norsk i de største språkgruppene (somali, arabisk og kurdisk). Intervjuerstaben behersket samlet sett somali, arabisk, kurdisk (sorani og kurmanji), fransk, spansk og persisk. Like fullt ble 39 intervjuer gitt opp på grunn av språkproblemer.

En svarprosent på mellom 40 og 50 prosent er ikke uvanlig i intervjuundersøkelser. Det reiser like fullt spørsmål om utvalgsmaterialets representativitet. I neste avsnitt er tema hvilke skjevheter som finnes i utvalgene.

Skjevheter i utvalgene

Med et begrenset utvalg er det viktig å kjenne til eventuelle systematiske skjevheter i utvalget. Det er to sett av data å ta hensyn til i dette notatet. For det første registerdata: Skiller de 317 tidligere deltakerne seg fra andre flyktninger som innvandret i samme treårsperiode på områder det er grunn til å tro kan påvirke graden av yrkes- eller utdanningsaktivitet? For det andre intervjuundersøkelsen: Skiller de intervjuede flyktningene seg fra andre flyktninger som ble bosatt i samme periode? I de følgende avsnittene vil registerdata og utvalgsdata sammenliknes langs de mest sentrale, demografiske bakgrunnsvariablene og konsekvensene for de senere analysene av overgang til arbeid og ordinær utdanning kommenteres kort.

Tabell 2.3: Kjønnfordeling i kontrollgruppa og blant tidligere deltakere i forsøk med introduksjonsprogram.

	Registerdata		Utvalgsdata	
	Ikke-deltaker	Deltaker	Ikke-deltaker	Deltaker
Kvinne	42,6	34,1	35	33
Mann	57,4	65,9	65	67
N	8960	317	246	159

Kvinner er noe underrepresentert blant de av deltakerne i forsøk med introduksjonsprogram som vi har informasjon om når vi sammenlikner med den totale populasjonen av kvinner som kom til Norge som flyktninger i den aktuelle perioden. En viss underrepresentasjon av kvinner i introduksjonsprogram er ikke overraskende. På grunn av barnefødsler og permisjoner i tilknytning til barnefødsler vil mange kvinner i perioder være hjemmeværende. Aldersfordelingen tilsier at de fleste er i reproduktiv alder og at det er rimelig å forvente en viss mengde barnefødsler. Fertiliteten har dessuten en tendens til å stige rett etter innvandring som et resultat av utsatte barnefødsler i perioden før innvandringen (Lappegård 2001), altså nettopp i den perioden deltakelse i introduksjonsprogram er mest aktuelt. Nøyaktig hvor stor forskjell barnefødsler og omsorgsoppgaver skulle tilsi mellom kvinners og menns deltakelse er likevel vanskelig å vurdere. Vi må derfor forholde oss til resultatene blant kvinner som faktisk er registrert som deltakere i introduksjonsprogram. Dette kan gi en skjevhet som øker sjansen for å finne høyere yrkesdeltakelse blant kvinnelige deltakere enn blant kvinnelige ikke-deltakere.

Tabell 2.4: Aldersfordeling i kontrollgruppa og blant tidligere deltakere i forsøk med introduksjonsprogram.

	Registerdata		Utvalgsdata	
	Ikke-deltaker	Deltaker	Ikke-deltaker	Deltaker
20-28 år	29,0	30,0	7	14
29-35 år	29,0	31,2	50	44
36-45 år	25,0	27,8	33	31
46 år +	17,0	11,0	10	11
N	8959	317	246	159

Registerdataene viser at det er en noe høyere andel eldre i universet enn blant tidligere (registrerte) deltakere i introduksjonsprogram. I utvalgsdataene er forskjellen større, med en overrepresentasjon av personer i alderen 29-35 og 36-45 år og en underrepresentasjon av personer i alderen 20-28 år. Det er vanskelig å utlede presise hypoteser om og hvordan alder kan påvirke deltakelse i arbeid eller utdanning. Generelt er det likevel slik at høy alder reduserer sannsynligheten for overgang både til arbeid og ordinær utdanning. En slik effekt kan ha sammenheng både med at attraktiviteten som arbeidstaker reduseres over en viss alder og at enkelte kommer fra land der pensjonsalderen gjennomgående er lavere enn i Norge og dermed er lite motiverte for å ta arbeid. Alder påvirker også vurderingen den enkelte gjør med hensyn til videre utdanning. Unge flyktninger har større sannsynlighet for å starte på utdanningsløp enn eldre.

Tabell 2.5: Utdanningsnivå i kontrollgruppa og blant tidligere deltakere i forsøk med introduksjonsprogram.

	Registerdata		Utvalgsdata	
	Ikke-deltaker	Deltaker	Ikke-deltaker	Deltaker
Uoppgitt	37,3	40,4	..	..
Ingen utdanning/førskole	4,3	3,5	10	7
Barneskole/ungdomsskole	12,7	11,7	30	25
Videregående skole	32,1	32,2	35	38
Universitet/Høyskole	13,5	12,3	25	30
Totalt antall	8960	317	243	156

På tross av stor innsats for å oppdatere og forbedre registerinformasjon om medbrakt utdanning blant flyktninger og innvandrere (ref) er utdanningsregisteret dessverre fortsatt mangelfullt. Som tabell 2.4 viser er andelen uten oppgitt informasjon om utdanning nesten 40 prosent. Dette gjør det vanskelig å bruke utdanningsregisteret aktivt i analysen. I utvalgsmaterialet har vi spurt om utdanningsnivå og har dermed ikke det samme problemet. Manglene i registerdataene gjør det imidlertid vanskelig å vurdere om de vi har intervjuet gjennomgående har høyere, lavere eller like høy utdanning som den totale populasjonen av flyktninger i de tre årene vi analyserer.

Tabell 2.6: Familietyper i kontrollgruppa og blant tidligere deltakere i forsøk med introduksjonsprogram.

	Registerdata		Utvalgsdata	
	Ikke-deltaker	Deltaker	Ikke-deltaker	Deltaker
Uoppgitt	7,9	0,6	..	..
Enslig person	31,6	40,7	19	20
Ektepar uten barn	5,7	3,5	16	18
Ektepar med barn	44,9	47,3	55	57
Mor med barn	7,6	6,6	6	6
Far med barn	1,0	0,6	2	..
Samboere med barn/partnere m/uten barn	1,5	0,6	1	..
N	8960	317	246	159

Familiesituasjon er også et forhold som vi antar har betydning for flyktningers integreringskarriere. For eksempel finnes studier som tyder på at det å ha barn øker sjansen for at menn har arbeid, mens den reduserer sjansen for at kvinner har arbeid. (Drøpping og Kavli 2002). På den andre siden trekker representanter fra hjelpeapparatet fram barna åpner opp flere arenaer i det norske samfunnet for de voksne, gjennom kontakt med skole, helsestasjon og andre foreldre (Djuve og Kavli 2000). Sammenliknet med den totale flyktningpopulasjonen er det trolig en overrepresentasjon av enslige blant de av deltakerne vi har gjenfunnet i offentlige register. (Fordi det er nesten 8 prosent i registeret som mangler informasjon om familietype kan vi ikke si sikkert hvor stor – eller liten – den faktiske forskjellen mellom registrerte deltakere og andre er.) I utvalgsdataene er det en overrepresentasjon av ektepar, både med og uten barn, i begge grupper.

Tabell 2.7: Regional fordeling i kontrollgruppa og blant tidligere deltakere i forsøk med introduksjonsprogram.

	Registerdata		Utvalgsdata	
	Ikke-deltaker	Deltaker	Ikke-deltaker	Deltaker
Øst-Europa	32,8	19,2	21	15
Afrika	22,5	34,1	31	34
Asia	44,3	46,4	47	50
Sør og Mellom Amerika	0,4	0,3	1	0,6
Totalt antall	8960	317	243	156

Yrkesaktiviteten blant flyktninger og innvandrere varierer med landbakgrunn. Den registrerte arbeidsledigheten er høyest blant flyktninger fra Afrika (20 prosent), noe lavere blant asiater (14,5 prosent) og enda noe lavere blant flyktninger fra Øst-Europa (12 prosent) (Statistisk sentralbyrå 3 kvartal 2003). Flyktninger med bakgrunn fra Afrika og Asia er, som tabell 2.5 viser, overrepresentert blant de av deltakerne vi har informasjon om

både i registerdata og utvalgsdata. For å unngå at dette skaper skjevheter i analysene av yrkesdeltakelse til fordel for kontrollgruppen, vil region gjennomgående legges inn som kontrollvariabel.

Tabell 2.8: Prosent overføringsflyktninger i kontrollgruppa og blant tidligere deltakere i forsøk med introduksjonsprogram.

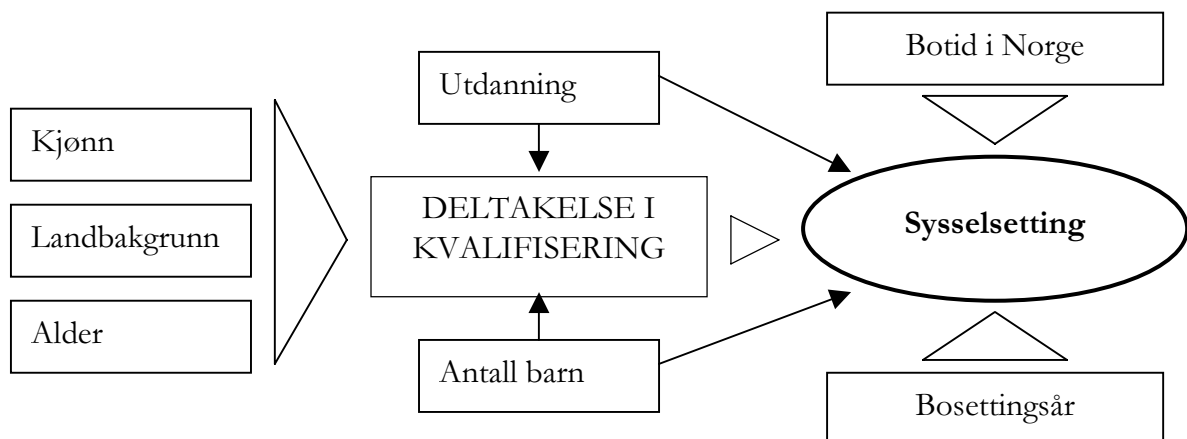
	Registerdata	
	Ikke-deltaker	Deltaker
Overføringsflyktninger	18,8	34,4
Andre flyktninger	81,2	65,6
Totalt antall	8960	317

Flere studier har påpekt at overføringsflyktninger har større problemer med å få innpass i arbeidslivet enn andre flyktninger (Kavli og Svendsen 2001; Djuve 2002). I analysene vil det derfor være viktig å ta hensyn til at nettopp overføringsflyktninger er kraftig overrepresentert blant tidligere deltakere. Som tabell 2.7 viser var nær 35 prosent av de deltakerne vi har registrert og funnet igjen i offentlige register overføringsflyktninger, mot under 20 prosent av andre flyktninger som innvandret i perioden.

Kapittel 3. Yrkesaktivitet

Lønnet arbeid og økonomisk selvstendighet er et mål både for de fleste som innvandrer til Norge og for norske myndigheters integreringspolitikk. Spørsmålet om tidligere deltakere i introduksjonsprogram lykkes på arbeidsmarkedet i større grad enn andre flyktninger er derfor vesentlig. Det er også et mål å sluse de som ønsker det inn i et ordinært utdanningsløp. Deres kvalifiseringsløp vil dermed bli mer langvarig, men trolig også gi bedre uttelling i det norske arbeidsmarkedet på sikt. Høyere yrkes- eller utdanningsaktivitet blant tidligere deltakere er likevel ikke tilstrekkelig for å kunne konkludere med at tiltaket er effektivt. For å kunne si noe om effekten av forsøkene med introduksjonsprogram, må vi samtidig undersøke om de tidligere deltakerne skiller seg fra ikke-deltakere også når det gjelder andre forhold vi vet påvirker sysselsettingen. I innledningskapittelet ble de fire vanligste forklaringene på lav sysselsetting blant flyktninger og innvandrere beskrevet. Her vil jeg først og fremst ta hensyn til botid, bosettingsår og individuelle ressurser, avgrenset til hva det er mulig å hente ut av registerdata. Analysemodellen illustreres i figur 3.1.

Figur 3.1: Analysemodell

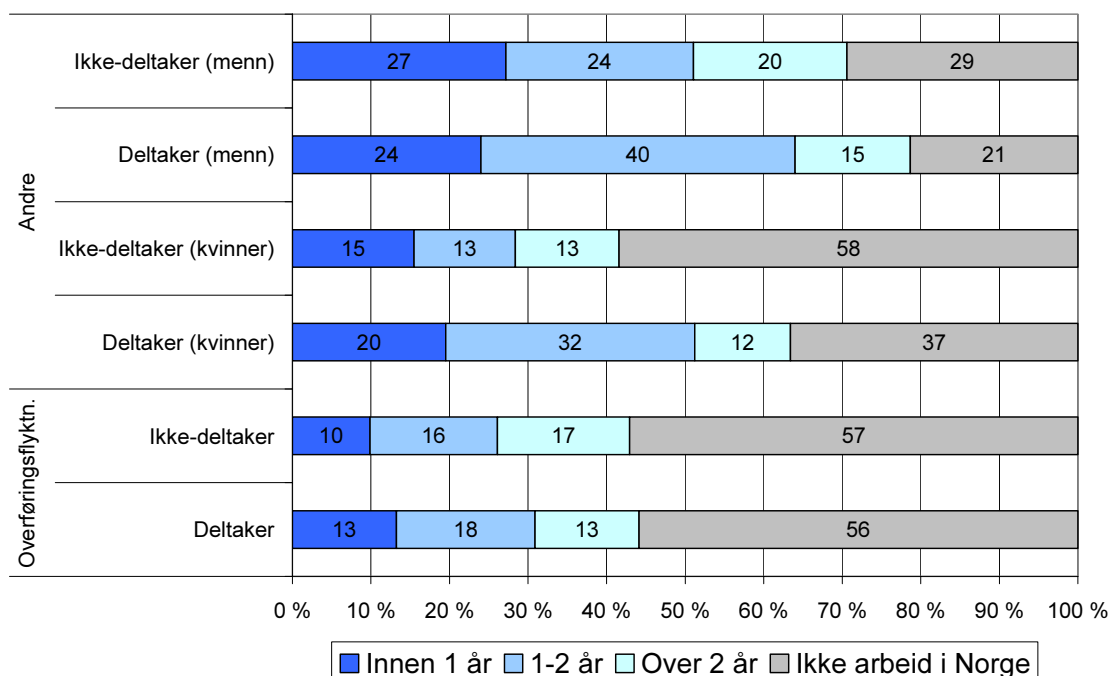


Tid før første jobb

I Lov om Introduksjonsprogram er det satt en øvre grense på to (tre) års deltakelse i grunnleggende kvalifisering. Tanken er at etter to til tre år skal deltakerne enten over i ordinært arbeid eller utdanning, eller få hjelp innenfor det ordinære offentlige kvalifiseringsapparatet. Tidsfaktoren er dermed klart tilstede i introduksjonsprogrammet, og det er interessant å undersøke hvor lang tid flyktninger bruker på å få den første jobben. Tidligere studier har vist at variasjonene er store avhengig av landbakgrunn. Mens ta-

milske flyktninger på begynnelsen av 1990-tallet i snitt hadde funnet arbeid etter 12 måneder, brukte vietnameserne 44 måneder på å komme i arbeid. Somaliere og kurdere var nærmere gjennomsnittet for de seks gruppene som deltok i undersøkelsen, med rundt 24 måneder før første jobb (Djuve og Hagen 1995). Både somaliere og irakere som innvandret til Norge mellom 1997 og 1999 har brukt kortere tid på å finne arbeid enn de som kom tidlig på 1990-tallet. Somaliske flyktninger hadde i gjennomsnitt vært bosatt i 16 måneder før de fikk den første jobben, og irakerne i drøyt 18 måneder⁵. Figur 3.2 viser hvor lang tid det tok for deltakere og ikke-deltakere bosatt i 1999 å finne sin første jobb i Norge.

Figur 3.2: Tid i Norge før første arbeidsforhold blant personer bosatt i 1999 – etter kjønn, flyktningkategori og deltakelse i forsøk med introduksjonsprogram. (N Deltaker=173, N Ikke-deltaker=3082)



Kilde: Registerdata, Statistisk sentralbyrå 2003.

Overføringsflyktninger har gjennomgående større problemer med å finne arbeid enn andre flyktninger. Siden det er en høyere andel overføringsflyktninger blant deltakerne enn blant resten av flyktningene har vi skilt ut overføringsflyktningene i to egne kolonner i figuren. Det er en svak tendens til at overføringsflyktninger som deltok i introduksjonsprogram kom raskere i jobb enn andre, men forskjellen er liten. I andre flyktningkategorier brukte derimot tidligere deltakere markert kortere tid enn andre flyktninger før de fant lønnet arbeid i Norge. Blant mannlige, tidligere deltakere hadde nesten 65

⁵ Djuve og Hagen 1995 bygger på en utvalgsundersøkelse, mens tall i dette notatet bygger på registerdata. Det er imidlertid liten grunn til å tro at en sammenlikning av registerdata og utvalgsdata overdriver forskjellene – snarere tvert imot. Vanligvis gir en utvalgsundersøkelse en overrepresentasjon av ressurssterke personer. Hvis utvalget fra 1993 er skjevt, førte det trolig til at tid før første jobb er underdrevet heller enn overdrevet.

prosent hatt lønnet arbeid innen to år etter at de ble bosatt i en kommune, mot halvparten av ikke-deltakerne. Forskjellen er statistisk sikker også etter kontroll for alder og regional bakgrunn. Blant kvinner er forskjellen mellom tidligere deltakere og andre enda større. Over halvparten av de tidligere deltakerne hadde vært i jobb innen 2 år etter bosetting, mot færre enn tre av ti ikke-deltakere. Også hvis vi ser på alle kvinner under ett, uavhengig av hvilket år de ble bosatt, er sannsynligheten for å ha fått jobb innen 2 år høyere for tidligere deltakere enn andre kvinner også etter kontroll for alder, regional bakgrunn, antall barn og bosettingsår. Vi skal likevel være varsomme med å tolke denne forskjellen som en effekt av kvaliteten på introduksjonsprogrammet. Et stykke på vei vil forskjellen også handle om en utvalgseffekt – hvilke kvinner deltar i kvalifisering, og hvilke deltar ikke? Dette spørsmålet vil drøftes nærmere i siste del av kapitlet.

Både for kvinner og menn ser det ut til at det er færre av deltakerne i 1999-kohorten enn blant andre flyktninger bosatt samme år som ikke har hatt arbeid i det hele tatt. Nesten åtte av ti mannlige deltakere i introduksjonsprogram som ble bosatt i 1999 hadde hatt lønnet arbeid innen utgangen av 2002, mot litt over syv av ti mannlige ikke-deltakere. Det samme gjaldt ca. 65 prosent av de kvinnelige deltakere, mot litt over 40 prosent av ikke-deltakerne. Å ha hatt et lønnet arbeide i mer enn 1 måned, gir likevel begrenset kunnskap om hvordan tilknytningen til arbeidsmarkedet egentlig ser ut. Registerdata forteller oss at deltakere i introduksjonsprogram ble raskere introdusert for det norske arbeidsmarkedet enn andre flyktninger. Spørsmålet videre er selvfølgelig – hva slags jobber fikk de og hvor lenge ble de der? Introduksjonsprogrammet er blitt kritisert for å legge *for* stor vekt på formidling til arbeid, og for lite på kvalifisering som kan gi deltakerne en sikrere og mer varig tilknytning til arbeidslivet. I det neste avsnittet skal vi se nærmere på sysselsettingen slik den utviklet seg over tid for ulike flyktningkull og for deltakere og ikke-deltakere.

Sysselsetting – utvikling over tid

Botid – altså hvor lenge en flyktning har bodd i Norge – er viktig for å forstå variasjoner i arbeidsmarkedsdeltakelse. Alt annet likt, vil vi forvente at de som kom tidligere, på ethvert tidspunkt vil være bedre integrert enn de som kom senere. Flyktninger som har fått en viss tid til å sette seg inn i norske forhold, lære norsk språk og eventuelt få tilpasset sin kompetanse og utdanning vil med større sannsynlighet være i arbeid enn flyktninger som nettopp er ankommet. Statistikk over yrkesaktivitet i ulike landgrupper som ikke tar hensyn til botid kan derfor være misvisende. For eksempel: I år med særlig stor innvandring fra Somalia vil arbeidstakerprosenten for somaliere falle fordi andelen nykommere øker for gruppa sett under ett. En måte å unngå problemet samtidig som forskjeller mellom ulike landgrupper likevel kommer fram, er å kontrollere for botid – det vil si at vi undersøker hvor stor andel som er i jobb etter henholdsvis ett, to, tre eller flere år i Norge. Da vi gjorde dette for alle flyktninger som innvandret til Norge mellom 1997 og 1999 fant vi imidlertid ikke noe entydig mønster. Forklaringen var at hvilket år flyktningene ble bosatt viste seg å være viktig.

Figur 3.3 viser yrkesaktivitet, definert som minst en måned i arbeid i løpet av observasjonsåret, blant flyktninger som fikk innvilget opphold i 1997, 1998 eller 1999 og ble bosatt innen utgangen av 2000⁶. Overføringsflyktninger er tatt ut⁷. Bosettingsår har betydning både for hvor raskt og hvor mange som kommer i arbeid. Flyktninger bosatt i 1999 og 2000 har hatt raskest innsleding i arbeidslivet av de fire bosettingskullene. I 2000-kohorten hadde fem av ti arbeid før det var gått 2 år, mot to av ti 1997-bosatte, tre av ti 1998-bosatte og nesten fire av ti bosatt i 1999. Også i siste registrerte år – 2002 – er andelen i jobb drøye 10 prosentpoeng lavere for 1997-bosatte enn for 2000-bosatte. Dette på tross av at 1997-kohorten da har vært 2-3 år lenger i Norge enn 2000-kohorten. Forskjellen mellom bosettingskohortene er markert både om vi velger en relativt vid definisjon av yrkesaktivitet (minst en måned i arbeid i løpet av observasjonsåret) eller snevrere varianter med større krav til varighet i arbeidsforholdet (minimum tre, seks eller ni måneder). Kohorteffekten er tydelig både for kvinner og menn. Etter mellom to og tre år i Norge var færre enn en av ti somaliske kvinner fra 1997-kohorten i jobb, mot nesten tre av ti i 2000-kohorten. Irakiske kvinner føyer seg inn i samme mønster.

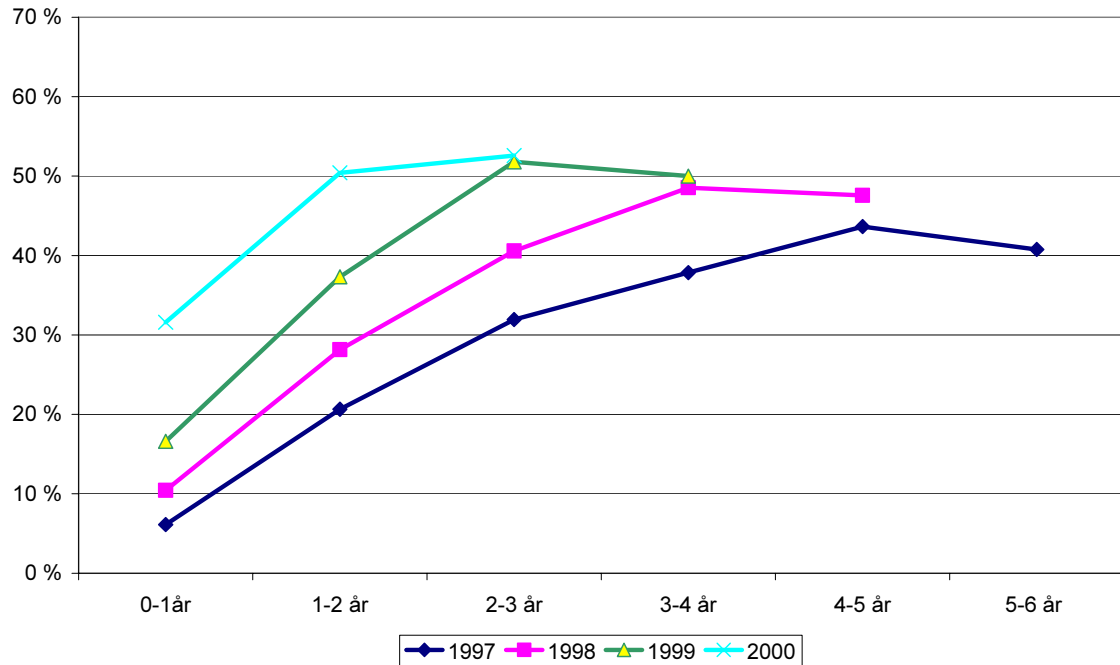
For overføringsflyktninger er kohorteffekten noe mindre, med det forbehold at vi ikke har informasjon om 2000-kohorten. I løpet av 1997, 1998 og 1999 ble nesten 1800 overføringsflyktninger bosatt i Norge (Statistisk sentralbyrå 2003)⁸. Samlet sett har de en lavere yrkesaktivitet enn den øvrige flyktningpopulasjonen, også når vi kontrollerer for landbakgrunn (Djuve 2002, Kavli og Svendsen 2001). Figur 3.4 viser utviklingen i andelen yrkesaktive over tid for overføringsflyktninger som er registrert innvandret til Norge i 1997, 1998 eller 1999. Overføringsflyktninger bosatt i 1999 som har deltatt i forsøk med introduksjonsprogram er ikke yrkesaktive i større grad enn andre overføringsflyktninger bosatt samme år.

⁶ En slik definisjon vil gi en noe høyere andel yrkesaktive enn definisjoner som tar utgangspunkt i en gitt dato i observasjonsåret og undersøker hvem som er i arbeid på det aktuelle tidspunktet.

⁷ Fordi vi tar utgangspunkt i bosettingsår og vårt utvalg bare omfatter personer som fikk innvilget opphold til og med 1999 har vi fjernet overføringsflyktningene i figur 3.2 for å kunne følge også 2000-bosettingskohorten. Det er likevel en svakhet ved 2000-kohorten at den ikke vil inkludere samtlige flyktninger som ble bosatt dette året, men bare de som ble registrert innvandret i 1999. Dette vil medføre en viss overregistrering av yrkesdeltakelse.

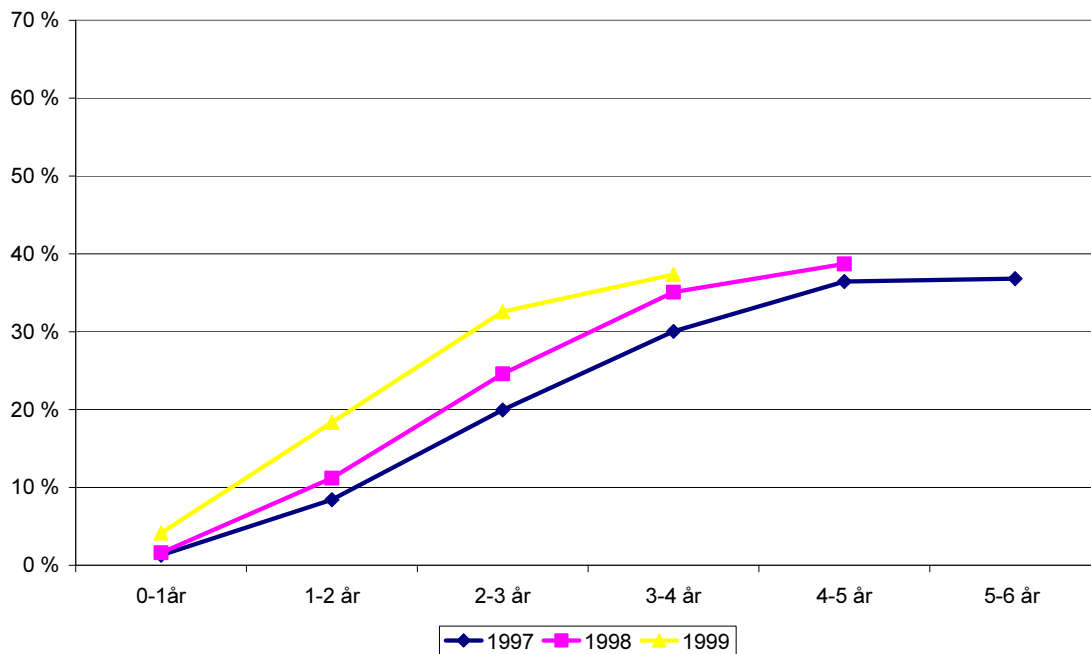
⁸ De fleste kom enten fra Irak (32%) eller Iran (35%). Om lag 16 prosent kom fra ulike afrikanske land, særlig fra Rwanda, Etiopia og Sudan. Seks prosent kom fra Øst-Europa, eller nærmere bestemt fra Jugoslavia (-rest), Bosnia-Hercegovina og Kroatia.

Figur 3.3: Prosent flyktninger som var yrkesaktive minst en måned i observasjonsåret, etter botid og bo-settingsår. (Overføringsflyktninger utelatt) (N=6276)



Kilde: Statistisk sentralbyrå 2003

Figur 3.4: Prosent overføringsflyktninger som var yrkesaktive minst en måned i observasjonsåret, etter botid og innvandringsår (N=1797).



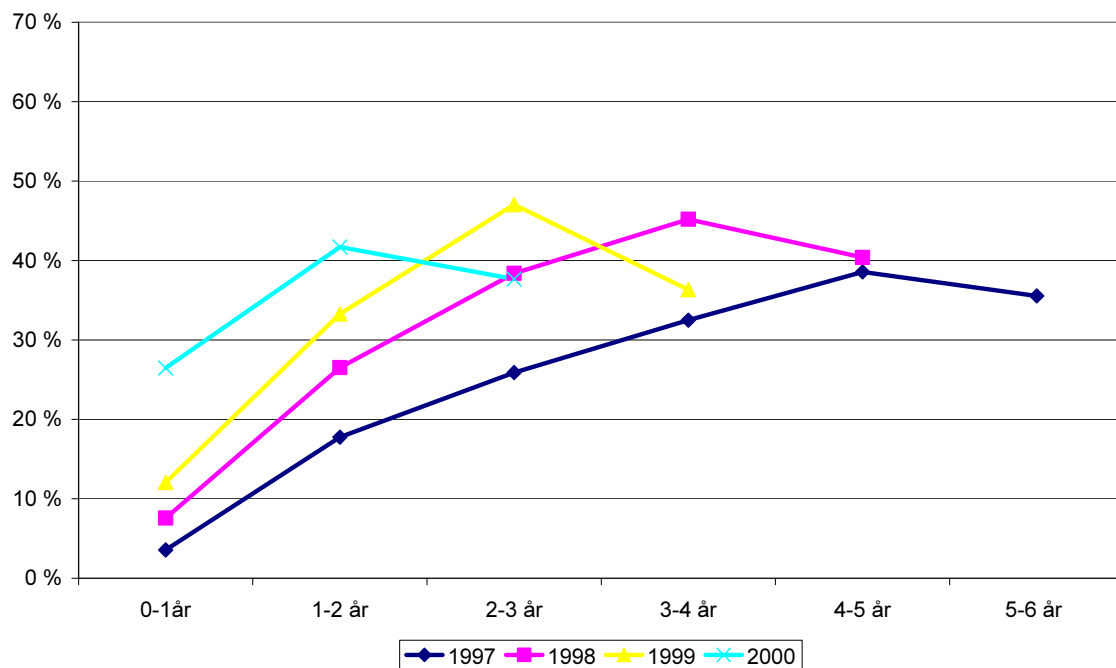
Kilde: Statistisk sentralbyrå 2003

Det er etter hvert godt dokumentert at yrkesaktivitet blant flyktninger og innvandrere varierer etter landbakgrunn. Da introduksjonsprogrammene ble prøvet ut bosatte Norge flyktninger fra Asia og Afrika, men også fra Øst-Europa. Sistnevnte bestod først og fremst av personer fra rest-Jugoslavia og omfattet drøyt 30 prosent av flyktningene i perioden. Sett under ett er yrkesaktiviteten blant flyktninger fra Øst-Europa høyere enn blant asiater og afrikanere. Sammensetningen av gruppen er likevel slik at en analyse av yrkesaktivitet etter botid innenfor vår analyseperiode vil gi noe spesielle utslag. Sytti prosent av østeuropeerne som fikk innvilget opphold i 1997 kom fra Bosnia-Hercegovina. Over halvparten var eldre enn 46 år. Ikke overraskende er yrkesaktiviteten i denne gruppen lav. Fram til 1999 skifter gruppen av østeuropeiske flyktninger gradvis sammensetning. Andelen bosniere reduseres til drøye 10 prosent og flyktninger fra rest-Jugoslavia – med en langt jevnere aldersfordeling – utgjør over 60 prosent. Blant asiater, som til sammen utgjorde nesten 45 prosent av de som fikk innvilget opphold i 1997-1999, kom 7 av 10 fra Irak. Drøyt to av ti flyktninger i perioden kom fra Afrika - 75 prosent av dem fra Somalia. Vi vil derfor se nærmere på utviklingen i sysselsetting blant bosatte flyktninger fra Somalia og fra Irak.

Figurene 3.5 og 3.6 illustrerer at utviklingen i sysselsetting for somaliske og irakiske flyktninger varierer etter bosettingsår. Blant irakere bosatt i 1997 eller 1998 var yrkesaktiviteten etter inntil to år i en kommune ca. 15 prosent, mot nærmere 30 prosent av de 1999-bosatte og nesten 50 prosent av de 2000-bosatte. For de tidligste bosettingskohortene fortsetter yrkesaktiviteten å stige, fram til den flater ut på noe ulike nivåer for de ulike kohortene. I 2002 var over halvparten av 2000-kohorten i arbeid, mot rundt 40 prosent av 1997 og 1998-kohortene. At yrkesaktiviteten samlet sett er høyere blant irakerne enn somalierne forklares langt på vei av gruppenes kjønns sammensetning. Blant irakerne er 70 prosent menn, mot ca. 50 prosent i den somaliske gruppa.

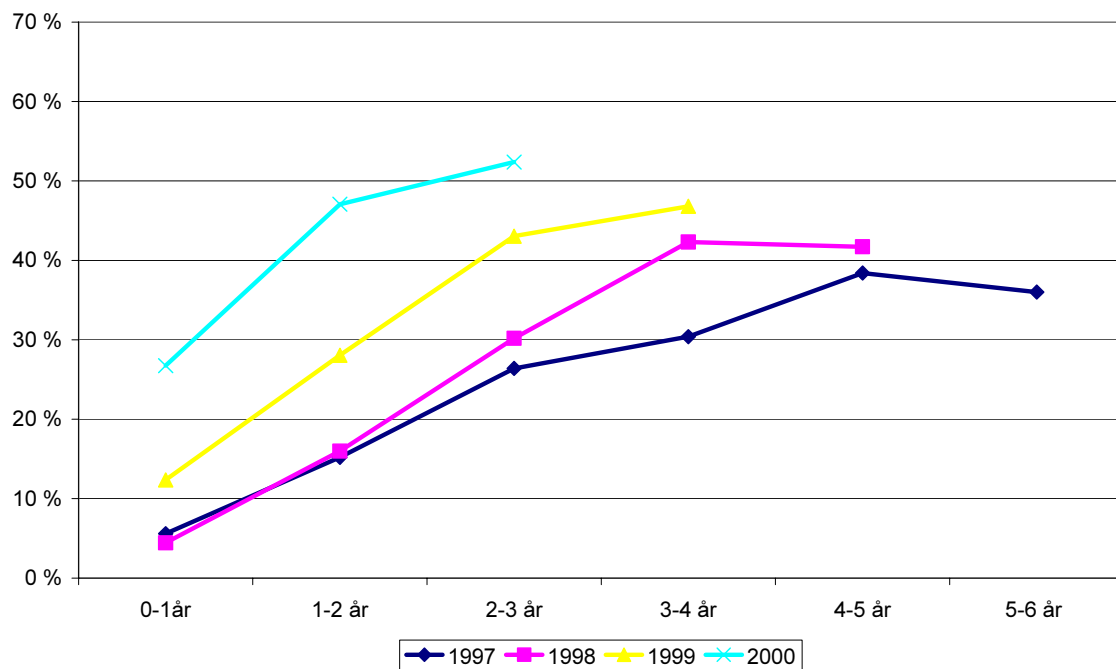
For somalierne ser forløpet noe annerledes ut. Også her borger bosetting i 1999 eller 2000 for en større sjanse til å komme raskt i arbeid. I 2000-kohorten hadde over 40 prosent hatt lønnet arbeid innen 2 år, mot under 20 prosent av de som ble bosatt i 1997. Fra 2001 til 2002 skjer det imidlertid en reduksjon i andelen yrkesaktive for alle somaliske kohorter, men sterkest for de sist bosatte. Fra en yrkesaktivitet som lå ca. ti prosentpoeng høyere enn hos de 1997-bosatte i registreringsåret 2001, spises "forspranget" inn slik at alle fire kohorter i 2002 ligger mer eller mindre på samme nivå, 35-38 prosent yrkesaktive. Reduksjonen i yrkesaktivitet mellom 2001 og 2002 skjedde i all hovedsak blant somaliske menn. Andelen somaliske kvinner i jobb holdt seg stabil fra 2001 til 2002 i alle kohorter med unntak av 1999-kohorten.

Figur 3.5: Prosent somaliske flyktninger (unntatt overføringsflyktninger) som var yrkesaktive minst en måned i observasjonsåret, etter botid og bosettingsår (N=1288).



Kilde: Statistisk sentralbyrå 2003.

Figur 3.6: Prosent irakiske flyktninger* som var yrkesaktive minst en måned i observasjonsåret, etter botid og bosettingsår (N=1753).



*Unntatt overføringsflyktninger

Kilde: Statistisk sentralbyrå 2003

Hvis vi tar utgangspunkt i flyktningenes botid, altså hvor mange år de har vært bosatt i Norge, finner vi fortsatt en effekt av bosettingsår i den forstand at 2000-kohorten har brukt kortere tid på å nå et sysselsettingsnivå på 35-38 prosent sammenliknet med de tidligere bosettingskohortene. Kohortforskjellen vi ser i yrkesaktivitet anno 2002 blant irakiske flyktninger finnes imidlertid ikke blant somaliere.

Som hovedregel er det fortsatt riktig at jo lenger du har bodd i Norge, jo større er sannsynligheten for at du er i jobb. Men, hvor raskt en finner arbeid og hvor mange som finner arbeid, ser i stor grad ut til å være påvirket av bosettingsår, også etter at vi har kontrollert for effekten av individuelle kjennetegn ved den enkelte flyktning. Spørsmålet er hvorfor det betyr så mye hvilket år en blir bosatt? Før vi går videre og ser på hvordan tidligere deltakere i forsøk med introduksjonsprogram lykkes i arbeidsmarkedet sammenliknet med andre flyktninger, skal vi kort diskutere noen mulige forklaringer.

Hva kan forklare kohorteffekten?

Lars Østby (2001:120) beskriver en kohort som en gruppe som har opplevd samme begivenhet i samme periode. En flyktningkohort, eller innvandrer kohort, betegner dermed en gruppe som har flyttet til landet i samme periode, her definert som i samme bosettingsår. Også tidligere undersøkelser som har kontrollert for innvandrings-, eller bosettingskohort finner effekter av hvilket år flyktninger blir bosatt. Vanligvis forklares dette med konjunktursvingninger i arbeidsmarkedet (Blom 1994; Østby 2001). Østby (2001:120) skriver ”Alle flyktninger har en svært lav yrkesaktivitet de første par årene etter ankomst til landet. Hvor raskt situasjonen bedrer seg, er avhengig av de rådende konjunkturer i ankomståret, kanskje mer enn det avhenger av konjunkturforløpet under oppholdet”. Senere er denne konklusjonen moderert og nyere undersøkelser (Blom 2004) tyder på at konjunktursituasjonen påvirker yrkesaktiviteten ikke bare i bosettingsåret, men også i årene etter bosettingen. Jeg vil i tillegg til arbeidsmarkedskonjunkturer trekke fram ytterligere tre mulige forklaringer på at bosettingsår sammenfaller med variasjoner i yrkesaktivitet i perioden vi undersøker: 1) Sammensetningen av flyktningbefolkningen i de ulike bosettingsårene, 2) terskeffekter av botid og gruppestørrelse, 3) nye metoder i integreringsarbeidet, også i kommuner som *ikke* deltok i forsøksvirksomheten⁹.

⁹ Vi har også vurdert muligheten for at endringer i registreringsrutiner kan ha påvirket resultatene av analysen. Eller sagt på en annen måte – at det ikke er den faktiske deltakelsen i arbeidsmarkedet som har endret seg, men snarere hva som registreres som yrkesaktivitet. Kongsvinger og Flora - to av de seksten prøveprosjektene - valgte en modell der flyktninger som deltok i introduksjonsprogrammet ble ansatt i kommunen. Alle ansettelsesforhold over en ukes varighet skal registreres i arbeidstakerregisteret og denne løsningen skulle derfor prinsippet ha ført til at deltakerne ble meldt inn i registeret. For de deltakerne fra Flora og Kongsvinger vi har informasjon om har imidlertid ikke dette blitt gjort. Det har derfor ikke påvirket sammenlikningen av deltakerne og andre i våre analyser. De andre kommunene valgte inntektssikringsløsninger som ikke vil ha ført til innlemming i arbeidstakerregisteret.

1. Konjunktursvingninger i arbeidsmarkedet?

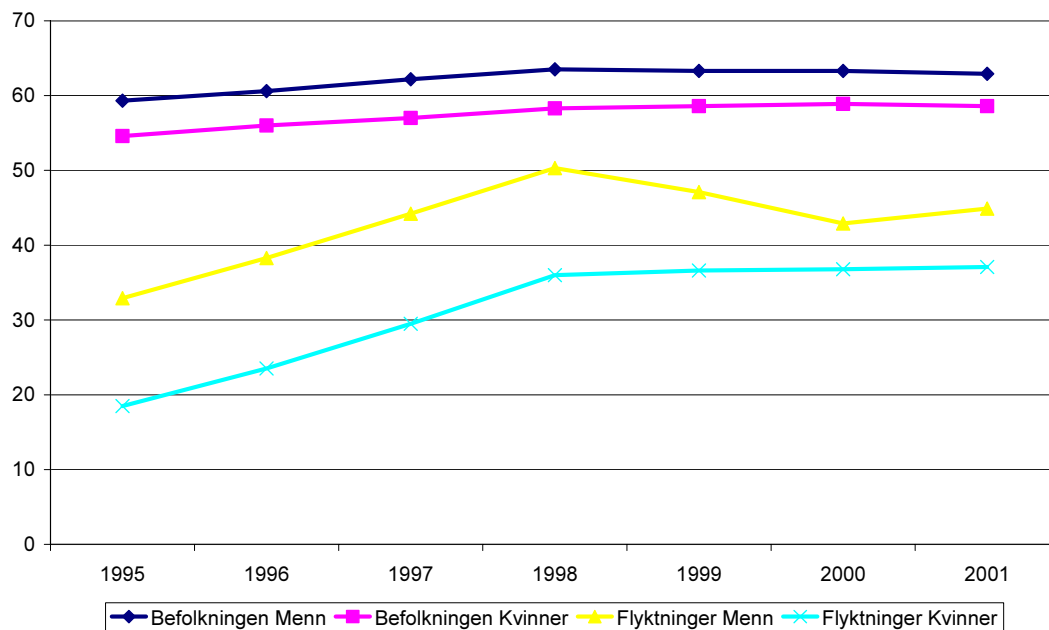
Svein Blom gjennomførte i 1996 en analyse av arbeid og forsørgelse blant flyktninger bosatt mellom 1987 og 1992. Han fant at selv om andelen i arbeid steg med botid i Norge, var effekten av hvilket år flyktningene ble bosatt sterkere. De seks flyktningkullene ble fulgt gjennom registerdata fram til og med 1993 og det viste seg at jo senere i perioden en person var bosatt, jo lavere var sannsynligheten for å være i arbeid (kulleffekten). Blom konkluderer med at nedgangskonjunkturer i arbeidsmarkedet trolig er en viktig forklaring, blant annet fordi det vil være lettere å få innpass på et arbeidsmarked som har behov for arbeidskraft enn i et marked preget av ledighet. Lars Østby gjennomførte liknende analyser da han fulgte årlige kull av flyktninger fra 1986 til og med 1998 og konkluderte på samme måte. Siden er disse resultatene revidert med utgangspunkt i nye beregningsmodeller. I tillegg til botid og innvandringsår er det inkludert ytterligere en variabel – periode. Med ”periode” sikter Blom til virkningen av alle samfunnsmessige forhold som var til stede på observasjonstidspunktet, for eksempel generell arbeidsledighet (Blom 2004).

Spørsmålet er i hvilken grad konjunkturerne kan forklare mønsteret vi ser i arbeidsmarkedsdeltakelsen for flyktninger bosatt i årene 1997-2000. Grete Brochmann skriver i Norsk innvandringshistorie (2003, tredje bind, s.367-69) om arbeidsmarkedet ved årtusenskiftet: *”Fra og med 1996 fikk norsk økonomi en sterk sysselsettingsvekst, og den totale arbeidsløsheten ble vesentlig redusert. Reduksjonen i arbeidsløsheten var sterkere blant innvandrere enn blant nordmenn (...).* Presset i arbeidsmarkedet bidro til økt innflytting til Norge, spesielt fra Sverige, og behovet for arbeidskraft var særlig stort innenfor bygge- og anleggsbransjen, i deler av industrien og i helsesektoren (Ibid). Ved årtusenskiftet var også andre sektorer rammet. Oslos varehandel hadde 4500 ledige jobber, noe som blant annet ga seg utslag i at møbelforretningen IKEA fristet med både fleksibel arbeidstid, muligheter for barnepass og hjelp til å skaffe bolig (Ibid). Med andre ord - i år 2000 var arbeidsmarkedet presset med etterspørsel etter arbeidskraft innenfor flere sektorer.

Alle flyktningene i vårt materiale ble bosatt etter at trenden med vekst i andel arbeidsledige hadde snudd. Situasjonen var likevel en annen for flyktninger som ble bosatt sent i perioden sammenliknet med de som kom tidligere. Figur 3.7 og 3.8 viser utviklingen i andel arbeidstakere og andel registrerte helt ledige i alderen 16-74 år blant flyktninger og i totalbefolkningen. Spørsmålet er i hvilken grad variasjonene i registrert ledighet og andel sysselsatte innenfor perioden 1997 til og med 1999 kan forklare kohorteffekten blant flyktningene. Figur 3.7 og 3.8 viser henholdsvis andel arbeidstakere og andel registrerte helt ledige blant flyktninger og i totalbefolkningen, etter kjønn, i årene 1995 til og med 2001. I 1995 var andelen yrkesaktive, mannlige flyktninger under 20 prosent. Deretter økte yrkesaktiviteten gradvis til ca. 45 prosent i 1997 og 50 prosent i 1998, for deretter å reduseres til omtrent 45 prosent igjen i år 2000. Mellom 2000 og 2001 var endringene små. Blant kvinner med flyktningbakgrunn er yrkesaktiviteten lavere enn blant menn. Utviklingen i andel yrkesaktive viser likevel et tilsvarende mønster fram til 1997 med markant vekst i sysselsettingen fra 1995 til 1997. Deretter flater imidlertid veksten i kvinnes yrkesaktivitet ut og stopper på ca. 37 prosent. Tallene for andel registrerte helt ledige speiler utviklingen i andel yrkesaktive og viser en sterk nedgang

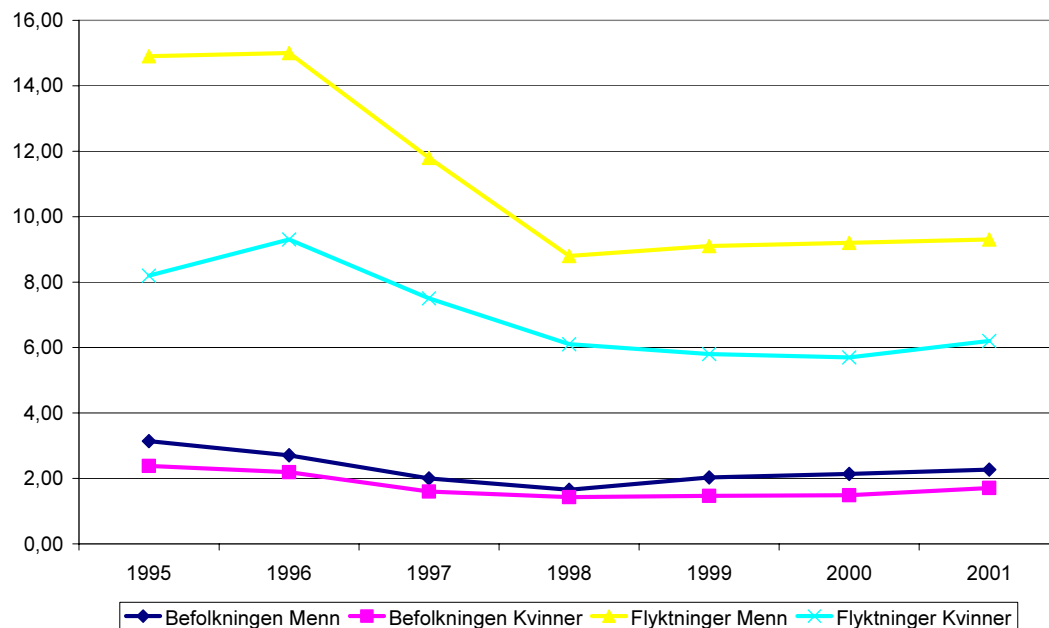
i registrerte ledige fra toppunktet i 1996 til ca. 6 prosent for kvinner og 9 prosent for menn i 1998. Fra 1998 og fram til 2001 økte andelen registrerte helt ledige svakt.

Figur 3.7: Arbeidstakere i alderen 16-74 år etter kjønn. Prosent av personer i alt i henholdsvis totalbefolkningen og blant flyktninger. Gjennomsnitt per observasjonsår.



Kilde: Registerdata, Statistisk sentralbyrå 2003 .

Figur 3.8: Registrerte helt arbeidsledige i alderen 16-74 år etter kjønn. Prosent av personer i alt i totalbefolkningen og blant flyktninger.



Kilde: Registerdata, Statistisk sentralbyrå 2003

De største endringene i sysselsetting og registrert ledighet skjedde med andre ord i begynnelsen av perioden vi behandler. Situasjonen på arbeidsmarkedet var nok dermed vanskeligere for flyktninger som ble bosatt i 1997 enn for de som ble bosatt i 1999 og 2000, noe som sannsynligvis er med å forklare kohortforskjellene. Endringene i sysselsetting og registrert ledighet fra 1998 til 2001 er imidlertid marginale. Situasjonen på arbeidsmarkedet blir dermed vanskeligere å bruke som eneste forklaring på at også de som ble bosatt i 1999 og 2000 kom raskere i arbeid enn de som ble bosatt i 1998. På den andre siden er det ikke noe en-til-en forhold mellom situasjonen på arbeidsmarkedet og sysselsettingen blant flyktninger. Det kan være forsinkede konjunktureffekter fra arbeidsmarkedet som påvirker flyktningkohortene på en måte vi ikke har mulighet til å legge inn i analysen. Vi vet at et dårlig arbeidsmarked rammer utsatte grupper hardest – kanskje tar det også lenger tid før oppgangstider er merkbare.

2. Egenskaper ved flyktningene som ble bosatt?

Som vi har vært inne på tidligere har individuelle egenskaper betydning for hvem som får jobb og ikke. Kjønn, alder, antall barn, utdanning, landbakgrunn og botid er de egenskapene som vanligvis trekkes fram i registerbaserte studier. En mulig forklaring på at flyktninger som ble bosatt i 1999 og 2000 fikk arbeid raskere enn de som kom i 1997 og 1998 er at det blant de sist bosatte fantes flere med egenskaper som statistisk sett øker sjansen for å få arbeid.

Bivariate fordelinger viser at flyktningene som ble bosatt i 1999 og 2000 på enkelte områder har kjennetegn som skulle tilsi at de hadde noe bedre forutsetninger for å lykkes i arbeidsmarkedet enn de som ble bosatt i 1997 og 1998 (Se vedleggstabell 3.1). For det første var andelen kvinner høyere i 1997 kohorten - 55 prosent mot drøye 30 prosent i 2000. Det var også en noe høyere andel personer over 45 år i 1997-kohorten enn i 2000-kohorten¹⁰. Botiden vil også variere noe i de ulike kohortene. Fordi vårt utvalg av flyktninger er trukket fra årene 1997, 1998 og 1999 vil alle de som er bosatt i 2000 i vårt materiale ha fått innvilget opphold en gang i løpet av 1999. De som ble bosatt i 2000 vil derfor ha gjennomgående lenger botid i Norge enn de som ble bosatt i 1999, 1998 og 1997. Multivariate analyser viser imidlertid at effekten av bosettingsår på yrkesaktivitet etter 1-2 år i Norge er signifikant, også etter kontroll for kjønn, alder, antall barn, innvandringsår og landbakgrunn. Dette betyr at hvis vi sammenlikner for eksempel to somaliske kvinner på 35 år, med tre barn og middels høy utdanning vil hun som ble bosatt i 1997 ha lavere sjanse for å være i arbeid etter 1-2 år enn hun som ble bosatt i 2000 etter 1-2 år.

3. Terskeffekter og sosiale forventninger?

En tredje forklaring kan ligge i såkalte terskeffekter. Kanskje er det slik at botid i Norge er av betydning både for det enkelte individ og for den landgruppen individet tilhører.

¹⁰ Antall barn varierer i større grad fra år til år og utdanning er vanskelig å bruke på noen meningsfull måte fordi registerdataene fortsatt er svært mangelfulle. Blant flyktninger bosatt i 2000 (unntatt overførringsflyktninger) var utdanningsnivå ukjent for halvparten.

rer. Familie og venner er en viktig rekrutteringskanal inn i arbeidslivet. Som konsekvens kan bestemte landgrupper bli overrepresentert i enkelte bransjer eller bedrifter. For eksempel dominerte tamiler lenge renholdsbransjen i Oslo (Djuve og Hagen 1995). Betydningen av å ha *et yrkesaktivt nettverk* kan være stor for den som ønsker arbeid. Det kan derfor være slik at de første som kommer bruker lenger tid på å etablere seg enn de som innvandrere til et allerede etablert miljø der det er mulig å få hjelp og støtte fra tidligere landsmenn.

En annen form for terskeffekt kan springe ut av mer normative forhold. Holdninger og forventninger påvirkes av hvilke omgivelser en lever i og hvem en omgir seg med. Ifølge en svensk undersøkelse (Hedström, Kolm og Åberg 2003) vil en 20 år gammel gutt som bor i et område med stor arbeidsløshet, i gjennomsnitt gå 22 prosent lenger uten jobb enn en gutt med ellers samme bakgrunn¹¹ som bor i et område med lite arbeidsløshet. Forskerne trekker den konklusjon at arbeidsledighet smitter fordi sosiale forhold trolig er selvforsterkende. De bruker følgende eksempel: Hvis de fleste vennene dine er arbeidsledige oppleves det trolig mindre belastende selv å være uten arbeid enn om de fleste du kjenner er i jobb. For flyktninger vil normalen ved ankomst naturlig nok være arbeidsledighet. Overgangen til yrkesaktivitet varierer i tempo og omfang mellom ulike landgrupper. Når en landgruppe har vært representert i Norge og i arbeidslivet en del år kan det imidlertid gi en ny dynamikk til nyankomne flyktninger fra samme land, først og fremst ved å åpne en viktig rekrutteringskanal inn i arbeidslivet, men også i form av en sosial "smitteeffekt".

Kanskje er det også slik at terskeffekter kan inntreffe i kommunenes erfaringsoppbygging. En ny landgruppe vil kreve forberedelser og erfaringsoppbygging blant de ansatte. Praktisk tilrettelegging i form av tolk, oversetting av dokumenter og grunnleggende kunnskap om landet flyktningene kommer fra går relativt raskt. Metoder og kompetanse i å kommunisere effektivt på tvers av kulturer kan ta lenger tid å opparbeide. Med vårt tidsavgrensede uttrekk av registerdata er det vanskelig å avgjøre om, og eventuelt i hvilken grad, terskeffekter er en del av forklaringen på forskjellen vi ser mellom ulike bosettingskohorter. Somaliere kom til Norge i et visst omfang først fra slutten av 1980-tallet og er kanskje den gruppen som med størst sannsynlighet har nådd over en etablerings terskel på gruppenivå. Samtidig er det i 1997-2000 også bosatt flyktninger fra land med lenger – og kortere – botid i Norge. Selv om terskeffekter kan inntreffe etter ulik tid og på ulike nivåer for forskjellige grupper er det lite trolig at alle grupper når terskelen samtidig i 1999-2000. Kohorteffekten kan ikke forklares av terskeffekter alene.

¹¹ Det er kontrollert for effekten av alder, utdanning, sivil status, antall barn, fødeland, antall år siden eventuell innvandring, tidligere erfaring (antall dager) med arbeidsledighet, mottak av sosialhjelp og sykepenger under foregående kalenderår, antall arbeidsledige per ledige jobb i Stockholmsregionen i dens helhet på det aktuelle tidspunktet, kalenderår og kalendermåned.

4. Nye metoder i integreringsarbeidet?

Fram til slutten av 1990-tallet var det fortsatt ikke uvanlig at nyankomne flyktningers kvalifiseringstilbud var begrenset til 5-6 timer norskundervisning per uke. Introduksjonen til norsk samfunns- og arbeidsliv ble som konsekvens langvarig og lite effektiv. Da Kommunal- og regionaldepartementet lyste ut midler til forsøksvirksomhet i 1998 søkte 37 kommuner. De 16 første prøveprosjektene startet med ett unntak forsøksvirksomheten i løpet av 1999. De ti neste i 2000. Det var imidlertid langt flere enn 26 kommuner som i samme periode startet arbeidet med en omlegging av kvalifiseringstilbudet til nyankomne flyktninger. Det kan være at overgangen til arbeid går raskere for de sist bosatte på grunn av en kraftig omlegging av kvalifiseringsarbeidet for flyktninger, også i kommuner som ikke deltok i forsøksvirksomheten.

Gjennom hele prøveperioden har det skjedd en utstrakt formidling av de nye arbeidsmetodene. Både gjennom Utlendingsdirektoratets arbeid, gjennom media og ved direkte kontakt mellom kommuner har kunnskapen om introduksjonsprogram spredt seg langt ut over de 16 kommunene som fikk midler i første runde¹². Fafo har også merket interessen for introduksjonsprogrammet både gjennom direkte henvendelser til forskerne i løpet av prosjektperioden og ved stor etterspørsel etter foredrag underveis og i etterkant av de to evalueringene. Fra 1998 til 2003 har vi etter forespørsel holdt nærmere 100 foredrag om gode metoder i integreringsarbeidet for ulike brukergrupper – først og fremst kommuner.

Utlendingsdirektoratet har gjennomført tre kvantitative spørreundersøkelser, første gang i 2000, blant kommuner som bosetter flyktninger. Hensikten var å kartlegge hvor mange kommuner som har startet arbeidet med å legge til rette for introduksjonsprogram og hvilke av elementene i programmet som er kommet på plass. Per 1 september 2003 hadde fortsatt relativt få kommuner alle programelementer på plass slik de er definert av UDI i spørreskjemaet¹³. Det er imidlertid ikke så viktig å ha en skriftlig samarbeidsavtale med Aetat eller formelle deltakerbevis som å få på plass tett oppfølging, praksisplass tidlig i kvalifiseringsløpet og et individuelt tilpasset tilbud (Djuve et al 2001; Lund 2003). I skrivende stund har vi ikke tilgang til informasjon om hvilke kommuner som er kommet lengst i arbeidet, men det er rimelig å anta at de fleste største bosettingskommunene vil være blant dem. Intensiv kvalifisering i Bærum eller Trondheim vil gi større utslag på våre statistikker enn en omlegging av kvalifiseringsarbeidet i Fauske eller Kvam, ganske enkelt fordi de store kommunene bosetter flere flyktninger.

¹² For en nærmere beskrivelse av kommunenes status i forhold til arbeidet med introduksjonsprogrammet, se Utlendingsdirektoratets kartlegginger: "Hvordan mottar norske kommuner nyankomne flyktninger og innvandrere? En kartlegging av hovedtrekkene i kommunenes tilbud om grunnleggende kvalifisering". UDI juni 2001, 2. "Introduksjonsprogram og introduksjonsstønad for nyankomne flyktninger og innvandrere - En kvantitativ spørreundersøkelse blant 276 bosettingskommuner" UDI, februar 2002, 3. "Introduksjonsordning for Nyankomne flyktninger og innvandrere - Hvor langt har kommunene kommet? - En kvantitativ kartlegging av status, omfang av ulike programelementer og anbefalte metoder i 231 bosettingskommuner", UDI februar 2003, og 4. "Ny giv med introduksjonsloven - nasjonal statuskartlegging av kommunalt arbeid med Introduksjonsordning for nyankomne (2003)" UDI mai 2004

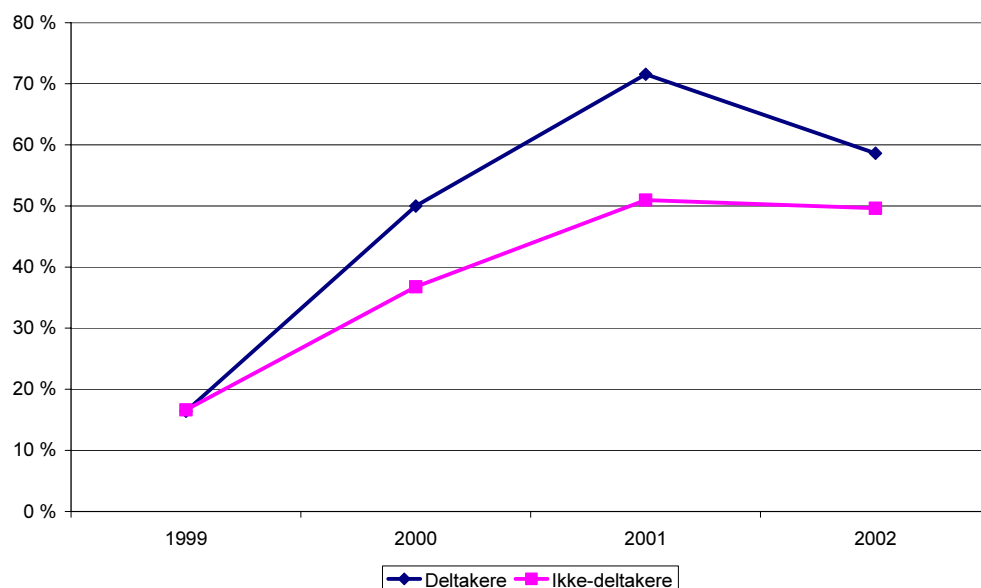
¹³ 1. Annen økonomisk ytelse enn sosialhjelp, 2. Inngått skriftlig avtale med Aetat, 3. Lagde individuelle handlingsplaner, 4. Heldagstilbud, 5. Helårstilbud, 6. Utsteder deltakerbevis

Innenfor rammene av dette prosjektet er det ikke mulig å bekrefte eller avkrefte verken om en omlegging av arbeidsmetodene i integreringsarbeidet har funnet sted i tilstrekkelig grad til å forklare kohorteffekten, eller hvor viktig en omlegging av integreringsarbeidet eventuelt er i forhold situasjonen på arbeidsmarkedet, eventuelle terskeeffekter eller sammensetningen av flyktningkullene. Det Svein Blom (2004) beskriver som ”periodeeffekten”, altså viktige samfunnsforhold på observasjonstidspunktet, er ikke kontrollert for i våre analyser. Nå har riktignok arbeidsmarkedet vært relativt stabilt i perioden vi analyserer, men på lokalt plan – i den enkelte kommune eller region – kan variasjonene være langt større. Flyktninger rammes tidligere enn andre av lokale variasjoner i tilgangen på arbeidsplasser og vil således være sårbare i perioder med økende eller høy ledighet. I en slik situasjon er kvalifisert gjetning det lengste vi kommer før ny forskning kan tette noen av kunnskapshullene. En viktig test på hvorvidt introduksjonsprogrammets arbeidsmetoder gir gode resultater eller ikke er imidlertid sammenlikningen av deltakere versus ikke deltakere.

Yrkesdeltakelse blant tidligere deltakere.

Registerdataene beskriver flyktnings situasjon på det norske arbeidsmarkedet etter mellom 3 og 5 år i Norge¹⁴. I alt 317 tidligere deltakere i forsøk med introduksjonsprogram er identifisert i offentlige registre. Sekstifem prosent av dem, 206 personer, var eller hadde vært i arbeid innen utgangen av 2002. Det lave antallet deltakere kombinert med spredning i bakgrunnskjennetegn og bosettingsår begrenser mulighetene for å sammenlikne deltakere med ikke-deltakere. Noen interessante funn kan like fullt presenteres med utgangspunkt i bosettingsåret 1999. Figur 3.9 viser andel som var yrkesaktive minst en måned i observasjonsåret blant deltakere og andre flyktninger bosatt i 1999.

Figur 3.9: Prosent deltakere/ikke-deltakere bosatt i 1999 som var yrkesaktive minst en måned i observasjonsåret, etter botid og bosettingsår. Overføringsflyktninger utelatt (D N=116 / I-D N=2708).



Tidligere deltakere i forsøk med introduksjonsprogram har hatt en raskere og mer omfattende innslusing i arbeidslivet enn ikke-deltakere. Forskjellen mellom de to gruppene i 2001 er statistisk sikker også etter at vi har kontrollert for flyktingenes alder, kjønn, antall barn og regionale bakgrunn. I 2001 var over 70 prosent av de tidligere deltakerne i arbeid i minst en måned – 20 prosentpoeng flere enn ikke-deltakerne. Det må sies å være et godt resultat, tatt i betraktning at dette er flyktninger med bare to til tre års botid i Norge bak seg¹⁵.

Men, fra 2001 til 2002 forsvinner en del tidligere deltakere ut av arbeidslivet igjen, og yrkesandelen reduseres til litt under 60 prosent. Det er vanskelig å finne noe mønster i

¹⁴ For tidligere deltakere i introduksjonsprogram er spredningen i innvandringsår noe større, men majoriteten også blant dem innvandret i årene 1997-99.

¹⁵ Overføringsflyktninger som har deltatt i forsøk med introduksjonsprogram oppnår en langt lavere yrkesdeltakelse i løpet av de første 3-4 årene i Norge - under 40%. Det er ingen statistisk sikre forskjeller i yrkesaktivitet mellom deltakere og ikke-deltakere blant overføringsflyktingene.

hvem som forsvant ut av arbeidslivet fra 2001 til 2002. Andelen var om lag like stor blant kvinner og menn. Det var heller ingen påtakelig forskjell avhengig av landbakgrunn. Spørsmålet er derfor fortsatt – hvorfor forsvinner de ut av arbeidslivet? Introduksjonsprogrammet blitt kritisert for at flyktninger skyves ut i arbeidslivet før de har tilstrekkelige kvalifikasjoner og at risikoen for at de mister arbeidet igjen derfor blir større enn nødvendig. I lys av hvor mange av deltakerne som faktisk var innom arbeidsmarkedet i løpet av 2001 er det ikke urimelig at en del har en noe ustabil tilknytning. Kanskje er en yrkesandel på over 70 prosent noe høyt for flyktninger etter bare to til tre år i Norge. Blant nyankomne flyktninger finnes tross alt relativt store andeler personer med fysiske og psykiske lidelser, dårlig dokumentert kompetanse og manglende nettverk i det norske samfunnet for å nevne noe. Blant ikke-deltakerne er yrkesandelen lavere – rundt 50 prosent - men ser til gjengjeld mer stabil ut. Stabiliteten er imidlertid bare tilsynelatende. Blant ikke-deltakere som var yrkesaktive 2001 mistet litt over 15 prosent jobben før 2002. Det stabile inntrykket som kurven i figur 3.8 gir, er et resultat av at flyktninger som ikke hadde vært i kontakt med arbeidslivet i 2001 fikk jobb i 2002. Sagt på en annen måte: Mens seksti prosent av deltakerne hadde jobb både i 2001 og 2002, var det samme tilfelle for bare 35 prosent av ikke-deltakerne.

Det er åpenbart gode nyheter at deltakelse i forsøk med introduksjonsprogram går sammen med høy yrkesdeltakelse. Totalt sett har 80 prosent av de deltakerne som ble bosatt i 1999 vært innom arbeidsmarkedet innen utgangen av 2002, mot 64 prosent av ikke-deltakerne. Samtidig er det grunn til å tolke resultatene med en viss varsomhet. Introduksjonsprogrammet er et kvalifiseringsprogram, og det tilsier noe seleksjon. Målgruppen for programmet var definert av Kommunal- og regionaldepartementet: ” (...) *innvandrere og flyktninger med botid opp til fem år i landet, som er arbeidsføre, arbeidsledige og avhengig av støtte etter lov om sosiale tjenester.*” Kriteriet om arbeidsførhet ble etter hvert moderert fra Utlendingsdirektoratet, som presisterte at selvhjulpenhet i dagliglivet kan være et mål for noen, da ikke alle kan ha som realistisk mål å komme i arbeid (UDI, nettverkssamling juni 1999). Forsøkskommunene forholdt seg ulikt til disse kriteriene. To prosjekter la vekt på kriteriet om arbeidsførhet og valgte vekk for eksempel flyktninger over en viss alder. Andre la derimot stor vekt på å inkludere nettopp de svakeste gruppene og gi dem et spesielt tilrettelagt tilbud innenfor programmet. (Djuve et al 2001). Vi kan ta høyde for individuelle egenskaper som alder, kjønn, utdanning og antall barn i de multivariate analysene - og ut fra dette ser det ikke ut til at de tidligere deltakerne i introduksjonsprogrammet skiller seg på noen systematisk måte fra andre flyktninger i perioden. Vi kommer likevel til kort for eksempel i forhold til psykisk og fysisk helse, som selvfølgelig vil påvirke både deltakelse i kvalifisering og senere overgang til yrkesaktivitet. De gode resultatene for kvinnelige deltakere i forsøkene bør tolkes med tilsvarende forbehold. Vi vet ikke hvor mye av forskjellen som eventuelt kan forklares av deltakelse i introduksjonsprogram, og hvor mye som bør tilskrives seleksjonseffekter.

Punktvis oppsummering

- I årene 1997-2000 hadde flyktninger som ble bosatt sent i perioden raskere og i hovedsak mer omfattende arbeidsmarkedsdeltakelse enn flyktninger som ble bosatt tidlig. Kohorteffekten var sterk både for kvinner og menn, og for de største landgruppene.
- Det er drøftet fire mulige forklaringer på en slik kohorteffekt: Konjunkturutvikling i arbeidsmarkedet, egenskaper ved flyktningene som ble bosatt, terskeeffekter og sosiale forventninger og til sist, nye metoder i integreringsarbeidet også blant kommuner som ikke var en del av forsøksvirksomheten.
- De 317 tidligere deltakerne i forsøk med introduksjonsprogram som er gjenfunnet i offentlige register kom raskere og i større grad i arbeid enn andre flyktninger bosatt i samme periode.
- De gode resultatene for tidligere deltakere er særlig markert for kvinner. Det er likevel grunn til å være varsom i fortolkningen av dette funnet. Kvinner som deltar i omfattende kvalifisering vil trolig også ha andre ting til felles som skiller dem fra ikke-deltakerne og som vi ikke har mulighet til å si noe om effekten av.
- Andelen yrkesaktive blant deltakerne i 1999-kohorten sank fra 2001 til 2002, mens andelen blant ikke-deltakerne holdt seg stabil. Det skjedde likevel en utskifting av yrkesaktive ikke-deltakerne i samme periode, men andelen som mistet arbeidet ble erstattet av nye som fikk jobb. Blant deltakerne fant det ikke sted noen slik utskifting - alle deltakere med jobb i 2002 hadde også jobb i 2001.

Kapittel 4. Hva slags yrkesdeltakelse?

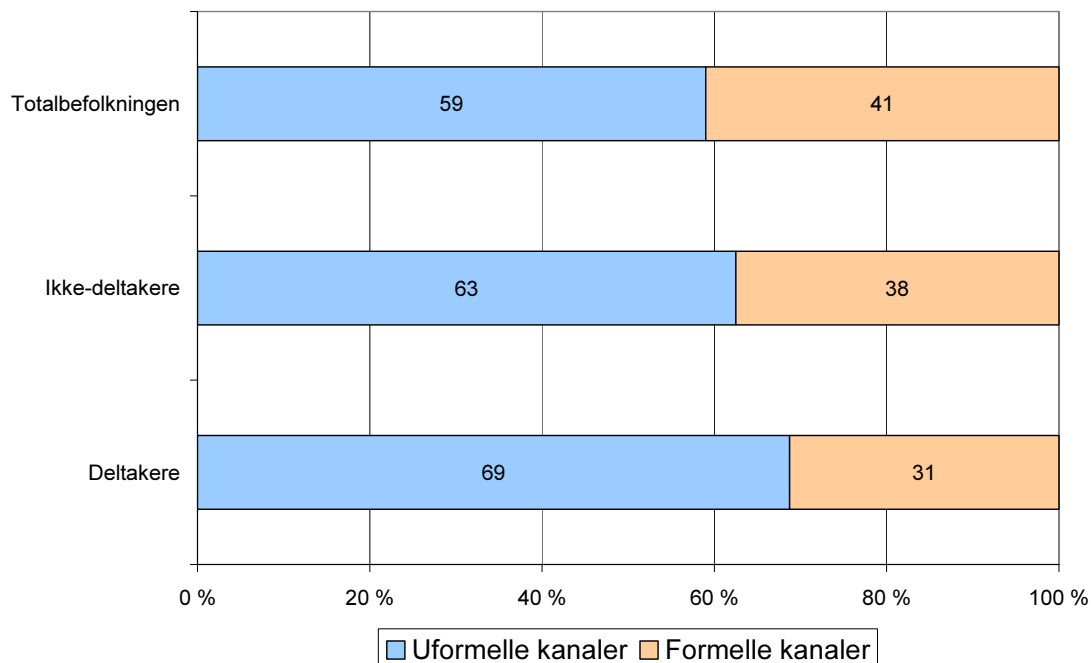
Yrkesaktivitet i seg selv er et begrenset mål på vellykket integrering i arbeidsmarkedet. Veien inn i arbeid, opplevelsen av jobbsikkerhet og kompetanseuttelling i yrkeslivet vil utfylle og justere bildet av hvem som lykkes i det norske arbeidsmarkedet. Tallmaterialet som presenteres i dette kapitlet bygger på utvalgsdata som er nærmere presentert i kapittel to.

Veien inn i arbeid.

I litteraturen skilles det ofte mellom formelle og uformelle veier inn i arbeid (Try 2002; NOU 1998:15). De formelle kanalene består av utlyste stillinger i aviser og tidsskrifter, eller offentlige og private institusjoner som arbeider med å spre informasjon om ledige jobber, for eksempel arbeidsformidlingen, vikarbyråer eller jobbdatabaser på internett. For flyktninger kan også andre operere som formelle formidlere, for eksempel flyktningkontor eller sosialkontor. De uformelle kanalene kjennetegnes ved at stillingene aldri blir lyst ut offentlig, men formidles via ulike former for nettverk. Mange jobber lyses bare ut internt i bedriften, andre fylles gjennom kontakt mellom venner og bekjente eller ved at jobbsøkere selv tar direkte kontakt med arbeidsgiver. I følge Sverre Try (2002) er det gjennomført studier som tyder på at den offentlige arbeidsformidlingen først og fremst oppsøkes av de som har størst problemer med å få jobb. Arbeidssøkere med tilgang til et relevant, sosialt nettverk bruker i større grad familie, venner og bekjente.

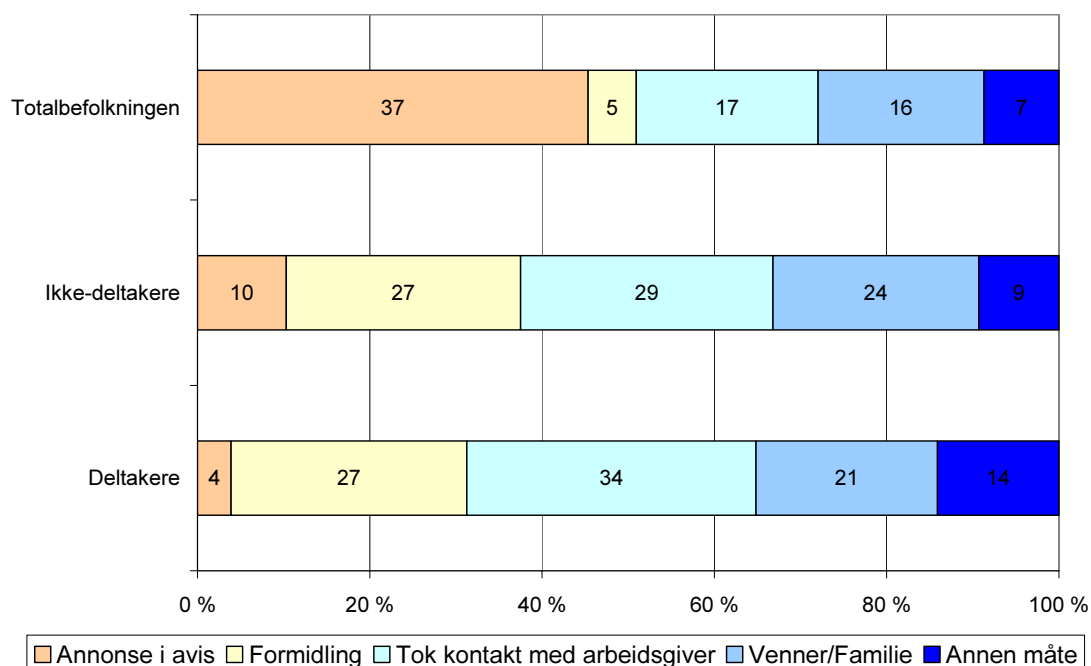
Fordi flyktninger generelt har vansker med å få jobb er det viktig å undersøke hvilke kanaler de yrkesaktive flyktningene er blitt sluset inn gjennom. I vår sammenheng er vi spesielt opptatt av om veien inn går via andre kanaler for deltakere enn ikke-deltakere. Figur 4.1 viser fordelingen mellom formelle og uformelle kanaler henholdsvis i totalbefolkningen, blant tidligere deltakere og blant andre flyktninger. I alle grupper er uformelle kanaler den vanligste veien inn i arbeid. Hvis vi ser nærmere på fordelingene innenfor hver av de to hovedkategoriene blir bildet mer variert (Figur 4.2).

Figur 4.1 Prosentvis fordeling av tot.bef., tidligere deltakere i forsøk med introduksjonsprogram og andre flyktninger, etter om de fikk jobb i Norge via formelle eller uformelle kanaler.



Kilde: Telefonintervjuer – Fafo 2003 og Arbeids- og bedriftsundersøkelsen, Hansen 1995 (sammenslåtte tall for 1986-1993).

Figur 4.2 Prosentvis fordeling av tot.bef., tidligere deltakere i forsøk med introduksjonsprogram og andre flyktninger, etter hvordan de fikk sin første jobb i Norge.



Kilde: Telefonintervjuer – Fafo 2003 og Arbeids- og bedriftsundersøkelsen, Hansen 1995 (sammenslåtte tall for 1986-1993).

Den største forskjellen mellom flyktninger og øvrig befolkning er i kategorien formelle søkekanaler. Mens nesten fire av ti i totalbefolkningen har fått arbeid gjennom å svare på en jobbannonse i avis, gjelder det samme bare en av ti ikke-deltakere og en av tjue deltakere. Flyktningene er i langt større grad blitt formidlet via offentlige etater, en rekrutteringskanal som bare ble nevnt av 5 prosent i totalbefolkningen. Her er det for øvrig en interessant forskjell mellom tidligere deltakere og andre flyktninger. Både blant deltakere og ikke-deltakere oppgir cirka tre av ti at de fikk sin første jobb ved hjelp av formidling. Mens Aetat er oppgitt som formidler av første jobb for nesten tjue prosent av ikke-deltakerne, oppgir imidlertid bare ti prosent av de tidligere deltakerne dette alternativet. Derimot ser flyktningkontoret ut til å ha vært viktig for langt flere, trolig fordi enkelte prosjektkommuner delvis tok over arbeidsformidlingen for "sine" flyktninger og dermed erstattet den rollen Aetat fortsatt spilte for flyktninger som ikke var en del av forsøksvirksomheten. Flyktningkontorets rolle som arbeidsformidler for deltakerne er nok en illustrasjon på de samarbeidsproblemene som er dokumentert mellom Aetat og kommunalt integreringsarbeid (Djuve et al 2001; Lund 2003).

Uformelle kanaler er viktig både blant deltakere, ikke-deltakere og nordmenn. I totalbefolkningen har om lag 30 prosent fått arbeid enten gjennom selv å kontakte arbeidsgiver eller ved hjelp av familie/venner. Blant flyktningene oppgir over halvparten egeninitiert kontakt med arbeidsgiver eller familie/venner som kilde til første jobb i Norge. Fafos levekårsundersøkelse blant flyktninger i 1995 viste samme resultat. Samtidig viste den at ulike landgrupper hadde ulike rekrutteringskanaler inn i arbeidslivet. Mens chilenerne og tamiler oppga familie og venner som sin klart viktigste rekrutteringskanal hadde nesten halvparten av de yrkesaktive somalierne fått jobb gjennom formelle formidlingsarenaer som arbeids- eller sosialkontoret (Djuve og Hagen 1995). Også i materialet fra 2003 varierer rekrutteringskanalene etter landbakgrunn. Av de vi har intervjuet peker somalierne seg også her ut som den gruppa som i minst grad fikk arbeid gjennom familie og venner¹⁶. Forklaringen er trolig at landgrupper med kort botid i Norge og/eller lav yrkesdeltakelse har færre medlemmer med etablert nettverk i arbeidslivet.

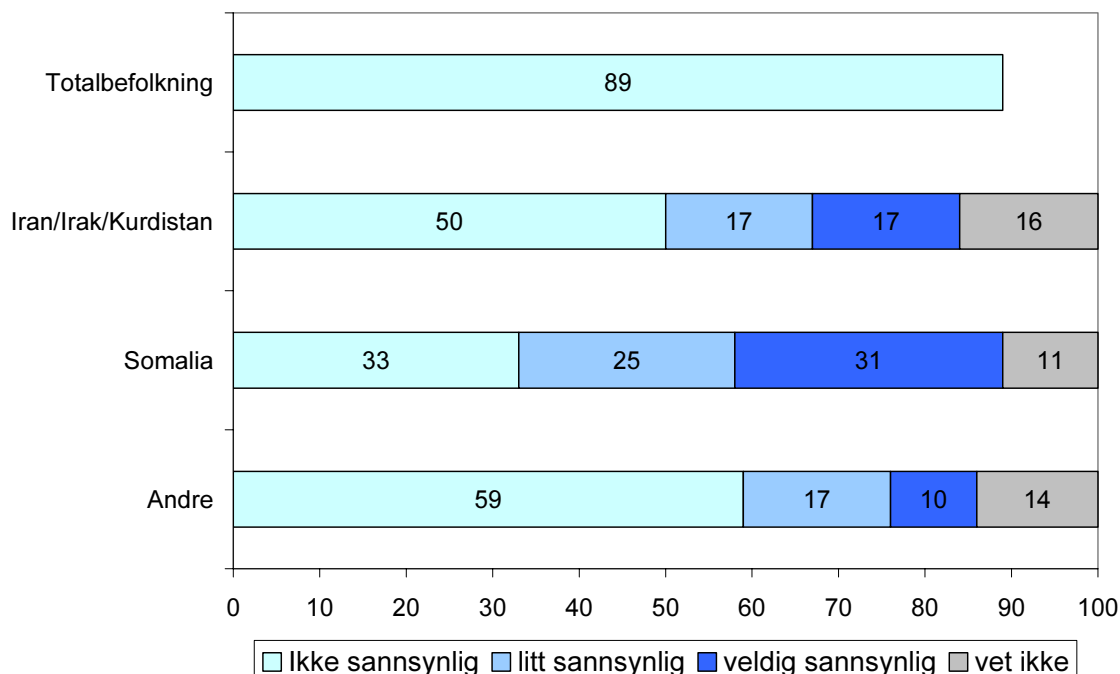
For å oppsummere – forskjellene mellom deltakere og ikke-deltakere er små i forhold til hvordan de får den første jobben. Forskjellene er langt mer slående mellom flyktninger og resten av befolkningen. Selv om situasjonen nok vil endre seg over tid er det ikke gitt i hvilken retning eller hvor mye. Flyktningene, både i vårt utvalg og i levekårsundersøkelsen fra 1995, hadde vært kort tid i Norge da vi intervjuet dem. Hvordan rekrutteringskanalene ser ut for flyktninger som har bodd her i 10, 15 eller 20 år er fortsatt et åpent spørsmål Vil offentlige formidlere beholde sin sentrale rolle, vil flere få jobb ved å søke på jobbannonser eller vil uformelle kanalene som familie og venner bli enda viktigere?

¹⁶ Bare 9 prosent av de somalierne som hadde arbeid på intervjuetidspunktet eller som tidligere hadde hatt jobb i Norge, oppga familie eller venner som rekrutteringskanal, mot litt over 25 prosent i de andre landgruppene.

Egenopplevd risiko for å miste jobben.

Flyktninger er gjennomgående langt mer usikre på om de vil beholde jobben enn det som er vanlig i resten av befolkningen. I totalbefolkningen sier en av ti at de står i fare for å miste jobben, mot fire av ti flyktninger Fafo intervjuet i 2003. Kvinner med flyktningbakgrunn er i mindre grad enn mannlige flyktninger redde for å miste jobben, men ellers finner vi ingen sikre forskjeller – verken etter utdanningsnivå, botid eller bosetningsår. Det er imidlertid en markert forskjell mellom flyktninger fra ulike regioner.

Figur 4.3: Prosentvis fordeling av yrkesaktive respondenter etter hvor sannsynlig de tror det er at de vil miste jobben i løpet av det nærmeste året, etter landbakgrunn. Deltakere og ikke-deltakere (N=205)



Kilde: Telefonintervjuer – Fafo 2003 og Arbeidsmiljøundersøkelsen 2000 – Statistisk sentralbyrå.

Figur 4.3 illustrerer den prosentvise fordelingen av yrkesaktive respondenter etter hvor sannsynlig de tror det er at de mister jobben i løpet av ett år. Det ser ut til å være størst usikkerhet blant flyktninger fra Afrika der over halvparten av de som har arbeid tror det er litt eller veldig sannsynlig at de mister jobben i løpet av det nærmeste året. Flyktninger fra Øst-Europa opplever i langt mindre grad at de står i fare for å miste jobben – færre enn to av ti.

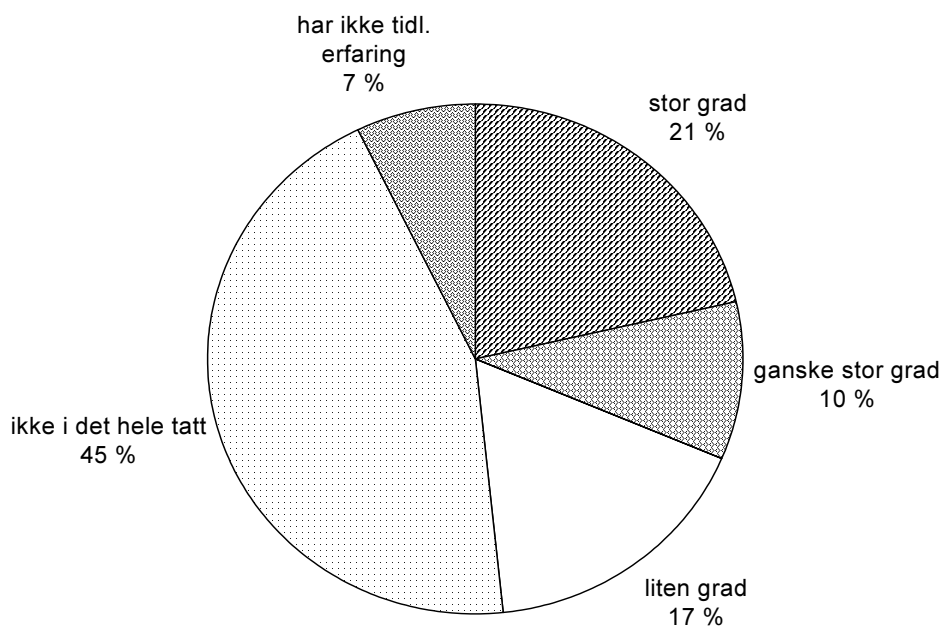
Flyktningene i utvalget har vært kort tid i Norge, har liten erfaring med det norske arbeidsmarkedet og jobber ofte i bransjer som preges av lite stabile ansettelsesforhold. Det er derfor ikke overraskende at deres jobbsituasjon oppleves som mer usikker enn resten av befolkningen. At forskjellen er så stor er likevel verdt å merke seg, spesielt fordi også en av fire som oppgir å være fast ansatt tror det er litt eller veldig sannsynlig

at de mister jobben i løpet av det neste året¹⁷. Andelen som er redde for å miste jobben er om lag like stor blant tidligere deltakere som blant andre flyktninger¹⁸. Nok en gang er det dermed forskjellene mellom flyktninger og totalbefolkningen som er slående – ikke forskjellene mellom deltakere og ikke-deltakere.

Kompetanseuttelling

Å oppleve at yrkeslivet er meningsfullt handler ikke bare om å være i aktivitet eller å bli selvforsørget, men også om å få bruke det en kan. De fleste flyktninger og innvandrere har utdanning eller arbeidserfaring med seg i bagasjen. Likevel var det bare en liten andel av de vi intervjuet – tre av ti – som opplevde å dra nytte av tidligere utdanning eller erfaring i den jobben de hadde på intervjutidspunktet. Figur 4.4 illustrerer hvordan yrkesaktive flyktninger fordeler seg på spørsmålet om de får brukt tidligere utdanning eller arbeidserfaring i jobben.

Figur 4.4: Prosent av de som var yrkesaktive på intervjutidspunktet som mente de fikk brukt tidligere yrkeserfaring eller utdanning i jobben i stor grad, ganske stor grad, liten grad eller ikke i det hele tatt. Deltakere og ikke-deltakere. (N=207) Kilde: Telefonintervjuer, Fafo 2003



¹⁷ Nærmere seks av ti yrkesaktive flyktninger oppgir at de er fast ansatt. Erfaringsmessig vil enkelte respondenter ha misforstått spørsmålet om ansettelsesform og svart ut fra en annen definisjon av "fast ansatt" enn den vi legger til grunn her.

¹⁸ Det er en tendens – i alle de største landgruppene – til at deltakere er noe mer usikre på om de vil beholde jobben enn andre. Forskjellen er imidlertid ikke statistisk sikker.

Nesten halvparten svarer at de *ikke* bruker tidligere kompetanse eller erfaring i det hele tatt. Tre av ti sier de i stor eller i ganske stor grad får bruke det de kan. Sju prosent oppgir at de ikke har tidligere erfaring, verken fra arbeidslivet eller fra utdanning. På bakgrunn av kritikken mot dårlige godkjenningsordninger for utenlandsk utdanning er det interessant å undersøke om utdanningsnivå har betydning for flyktningers opplevelse av kompetanseuttelling i det norske arbeidslivet.

Utdanningsnivå

Yrkesaktive flyktninger med ingen eller lav utdanning opplever i mindre grad at de får kompetanseuttelling i arbeidslivet enn flyktninger med utdanning på nivå med videregående skole eller høyere (Vedleggstabell 4.4.). Muligens er utenlandsk arbeidserfaring *enda* vanskeligere å få uttelling for i det norske arbeidsmarkedet enn utenlandsk utdanning. Hva slags jobber flyktninger med lav eller middels utdanning hadde før de kom til Norge kan være en del av forklaringen. I tillegg til selvstendig næringsdrivende finner vi mange som har arbeidet som bilmekanikere, sveisere, elektrikere eller i andre håndverksyrker som i Norge krever fagutdanning.

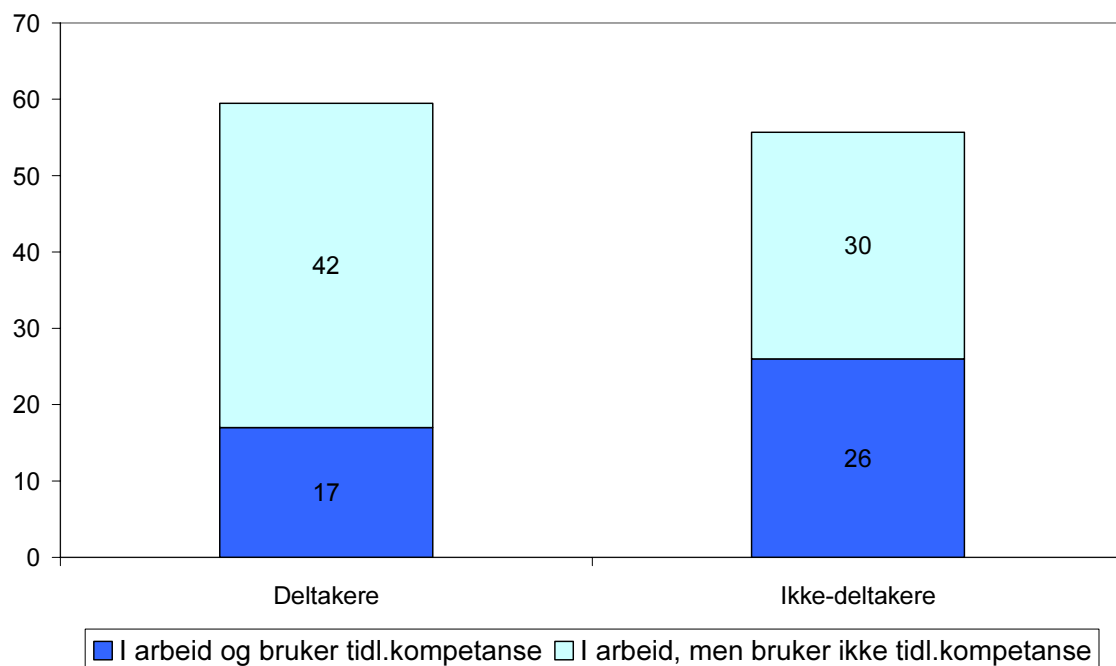
At fagkompetanse tilegnet på andre måter enn gjennom utdanningssystemet ikke gir uttelling har fått økt oppmerksomhet de siste årene. Det er gjennomført flere forsøk med yrkesprøving for flyktninger og innvandrere som konkluderer med at det er et behov for ordninger som dokumenterer realkompetanse. De modellene som er utarbeidet er positive under forutsetning av at de ikke bare dokumenterer hva kandidatene kan/ikke kan, men også legger til rette for nødvendig tilleggsutdanning i bedrifter eller utdanningsinstitusjoner (Hagen et. al 2002; Hagen og Svensen 2002). Problemet er at det fortsatt er svært få kommuner som har fått på plass et slikt tilbud om vurdering av realkompetanse. Det er også for få som kan tilby for eksempel en grunnskoleutdanning for voksne, innføringskurs til videregående skole for voksne eller tilbud om yrkesprøving for de med rett til videregående utdanning (Kommunerapport, UDI 2002).

Intervjudataene tyder på at deltakere i noe mindre grad enn andre flyktninger får kompetanseuttelling i arbeidslivet. Tendensen er den samme for alle utdanningskategorier, men forskjellene mellom deltakere og ikke-deltakere blir først statistisk sikre blant de med høyere utdanning. Blant tidligere deltakere som var yrkesaktive og hadde utdanning på høyskole- eller universitetsnivå, hadde 80 prosent en jobb som ikke krevde høyere utdanning, mot 50 prosent av ikke-deltakerne. Også når flyktningene selv vurderer hvilken nytte de har av egen formal- og realkompetanse framtrer det samme mønsteret. Blant høyere utdannende deltakere svarer sju av ti at de ikke bruker tidligere utdanning eller arbeidserfaring i jobben, mot fem av ti i gruppen av ikke-deltakere.

Hvis det var slik at tidligere deltakere med høyere utdanning i langt større grad enn ikke-deltakere var i arbeid etter 3-5 år i Norge, ville en slik forskjell vært lettere å forklare. Da hadde det vært rimelig å anta at introduksjonsprogrammet bidro til at også høyt utdannede med vanskelig konvertibel kompetanse fikk jobb, mens de ellers ville blitt gående ledige. Som Figur 4.5 illustrerer er imidlertid andelen yrkesaktive blant de med høy utdanning nesten like høy blant ikke-deltakere som blant deltakere. Det er likevel en

viss mulighet for at deler av den forskjellen vi ser kan skyldes seleksjonseffekter i utvalget. Vi kan ha fått en seleksjon av spesielt ressurssterke blant de høyt utdannede i gruppen ikke-deltakere, noe som ikke er uvanlig i denne typen undersøkelser. Samtidig kan noen av de mest ressurssterke ha valgt å *ikke* delta i introduksjonsprogram fordi de greide seg relativt godt på egen hånd og ikke hadde behov for et så omfattende kvalifiseringstilbud. Hvis så er tilfelle vil vi ha en underregistrering av de mest ressurssterke blant de høyt utdannede i deltakergruppen, noe som har betydning fordi de mest ressurssterke trolig vil ha større sjanser for å skaffe et arbeid der de får en viss kompetanseuttelling. Det er likevel lite sannsynlig at dette skulle forklare hele forskjellen¹⁹.

Figur 4.5: Prosent yrkesaktive flyktninger med utdanning på høyskole eller universitetsnivå som oppgir at de får brukt tidligere utdanning eller arbeidserfaring i nåværende jobb. Etter hvorvidt de har deltatt i introduksjonsprogram eller ikke. 2003.



Kilder: Registerdata Statistisk sentralbyrå 2002 og Fafo telefonintervjuer

* Andelen med høyere utdanning som er i arbeid er hentet fra registerdata. Tallene var ikke signifikant forskjellige fra tallene i telefonintervjuene. Andelen av de yrkesaktive med høyere utdanning som fikk brukt tidligere tilegnet kompetanse er hentet fra telefonintervjuene og prosentuert med utgangspunkt i registerdataene.

**For å kontrollere for eventuelle effekter av bosettingskohort har vi tatt utgangspunkt bare i bosettingsårene 1998 og 1999.

Det er vanskelig å si hvorfor tidligere deltakere i forsøk med introduksjonsprogram ser ut til å få mindre uttelling for sin kompetanse enn andre flyktninger. Registerdataene viser at deltakere, uavhengig av utdanningsnivå, kommer raskere ut i arbeid enn ikke-deltakere. Kanskje er det slik at introduksjonsprogrammets mål om at deltakerne skal raskest mulig i jobb har overskygget den individuelle vurderingen av hvilket utbytte den

¹⁹ Antallet intervjuede med høyere utdanning er for lavt til at vi kan dele inn analysen etter bosettingsår. Vi har imidlertid gjort identiske analyser for tre år og finner de samme tendensene i alle tre årene.

enkelte ville ha av videre kvalifisering, eventuelt hva slags kvalifisering som egner seg best. Prioriteringen av arbeidspraksis som en del av programinnholdet stod sterkt i prøveprosjektene. Det kan ha bidratt til å styre høyt utdannede deltakere i retning av et kvalifiseringsløp som reduserte sjansen for at de fikk kompetanseuttelling i det norske arbeidsmarkedet, i alle fall på kort sikt.

Det er bekymringsfullt at så få opplever å få brukt erfaring og kompetanse i yrkeslivet. Blant de vi har intervjuet finner vi en tidligere radiograf som jobber med sortering av deler på fabrikk, en dataingeniør som jobber som barnehageassistent og et bredt spekter av høyere utdannende fagfolk som jobber full stilling innenfor renholdsbransjen. Det er åpenbart mange eksempler på at personer med høy utdanning og arbeidserfaring ikke får kompetanseuttelling i det norske arbeidsmarkedet. Godkjenningsordningene for utdanning tatt i utlandet er blitt kritisert ved gjentatte anledninger og kan fortsatt bli bedre. Skepsis mot å ansette flyktninger og innvandrere blant norske arbeidsgivere er heller ikke et ukjent fenomen. Samtidig må den høye andelen som ikke opplever kompetanseuttelling også ses i lys av at ikke all medbrakt kompetanse like lett lar seg oversette til norske forhold. Valget står da mellom å starte et nytt utdanningsløp - etter at norskferdighetene er blitt gode nok - eller å gripe den første og beste muligheten til å tjene penger.

Da Fafo intervjuet deltakere første gang i 2000 spurte vi både om planer og mål for det neste året, og om hva de håpet og ønsket at de ville gjøre ti år fram i tid. Svaret fra en irakisk flyktning var betegnende for mange: *"Jeg vil få meg jobb, få kona til Norge, være selvhjulpne og leve som en normal person."* Forsørgerplikter, ønsket om en normalisering av tilværelsen og et behov for den forutsigbarheten en lønnsinntekt gir er ikke vanskelig å forstå. Å gå løs på et nytt utdanningsløp etter å ha gjennomført den grunnleggende kvalifiseringen i norsk språk kan føles som et langt lerret å bleke.

Punktvis oppsummering.

- Uformelle formidlingskanaler er viktigste vei inn i arbeidslivet både for flyktninger og den øvrige befolkningen. Flyktninger er likevel mer avhengige av offentlige arbeidsformidlere enn nordmenn, som i større grad får jobb gjennom å søke på utlyste stillinger. Deltakere har oftere fått jobb gjennom flyktningkontoret enn andre flyktninger.
- Yrkesaktive flyktninger er langt mer usikre på om de vil beholde jobben enn resten av befolkningen. Det er en tendens til at tidligere deltakere er noe mer usikre enn andre, men funnet er ikke statistisk sikkert. Hvilken region flyktningene har innvandret fra ser ut til å ha langt større betydning.
- Seks av ti yrkesaktive flyktninger i utvalgsundersøkelsen oppgir at de i liten eller ingen grad bruker tidligere utdanning eller arbeidserfaring i jobben. Opplevelsen av lav kompetanseuttelling er størst blant flyktninger med lav utdanning.
- Blant flyktninger med høy utdanning skiller deltakerne seg ut ved at de i mindre grad enn ikke-deltakere opplever kompetanseuttelling i arbeidslivet.

Kapittel 5. Økonomisk situasjon

Flyktninger er en lavinntektsgruppe. Selv etter 25 år i Norge har ikke-vestlige flyktninger og innvandrere mellom 20 og 30 prosent lavere inntekt enn innfødte. Inntektsforskjellene er størst i dårlige tider og mindre når det er knapphet på arbeidskraft. Undersøkelser fra USA viser samme mønster. Det ser likevel ut til at inntektsforskjellene flater ut på et høyere nivå i Norge enn i USA. At inntektsgapet mellom innfødte og ikke-vestlige innvandrere er større i Norge er overraskende i lys av at lønnsforskjellene her er relativt små sammenliknet med i USA. Barth et al (2002) foreslår to forklaringer på denne forskjellen. Det kan være en seleksjon blant innvandrere der de med høyest kvalifikasjoner og lengst utdanning velger USA framfor Norge. Det kan også være at det norske arbeidsmarkedet, med relativt gode lønnsvilkår også i bunnen av lønnspyramiden, fungerer bedre for de som allerede er innenfor enn de som står utenfor. Underforstått: Lønnsforskjellene skyldes først og fremst at innvandrere har problemer med å etablere en stabil tilknytning til det norske arbeidsmarkedet. Å ansette feil person kan bli kostbart for arbeidsgiver. I ansettelsesprosessen vil en rasjonell arbeidsgiver derfor vanligvis sortere bunken av søkere etter hvem hun tror vil ha størst potensial til å gjøre en god jobb for bedriften og som samtidig ikke innebærer noen stor risiko (Djuve 1999:35). Dette skaper barrierer for i det hele tatt å komme inn. Jobbene som er tilgjengelige befinner seg dermed ofte i de dårligst regulerte og mest ustabile delene av arbeidsmarkedet der risikoen for å miste jobben også er større.

Ett av prosjektets tre hovedproblemstillinger er å kartlegge hva som er henholdsvis inntektsnivå og viktigste inntektskilder for de tidligere deltakerne i introduksjonsprogram og sammenholde dette med den økonomiske situasjon blant ikke-deltakerne. Inntekt er vanskelig å måle presist, både gjennom registerdata og under personlige intervjuer. I de neste avsnittene vil jeg derfor først kommentere utfordringene knyttet til å måle økonomisk situasjon før jeg går videre – med de nødvendige forbehold – med å belyse inntektens sammensetning og evne til å håndtere faste og uforutsette økonomiske utgifter henholdsvis blant tidligere deltakere og andre. Utgangspunktet for analysen er intervjudataene (jamfør kapittel to).

Hvordan måle økonomisk situasjon?

Sammenlikninger av intervjudata og opplysninger fra selvangivelsen viser at få personer oppgir helt riktig inntekt når de blir intervjuet. I Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelse fra 1997 oppga hver fjerde person en inntekt som lå mer enn 20 prosent over eller under inntekten på selvangivelsen, og en av ti bommet med mer enn halvparten av sin årlige bruttoinntekt. Det viser seg at det er en klar tendens til at folk oppgir en mer

”gjennomsnittlig” inntekt enn det selvangivelsen viser. Personer med lav inntekt vil ofte si de tjener noe mer enn det som er tilfelle, mens personer med høy inntekt nedjusterer. På spørsmål om husholdningsinntekt treffer svarene enda dårligere. (Epland og Kirkeberg 2002).

Det er oss bekjent ikke gjennomført noen liknende undersøkelser som tar høyde for eventuelle forskjeller mellom majoritets- og minoritetsbefolkning. Dermed er det vanskelig å vurdere om personer med ikke-vestlig bakgrunn følger det mønsteret vi finner i majoritetsbefolkningen med hensyn til egenrapportering av inntekt. På grunn av den usikkerheten som er knyttet til svar på inntektsspørsmål, samt tidligere erfaringer med store andeler nekter å svare på direkte inntektsspørsmål, har vi ikke spurt verken om personlig inntekt eller husholdsinntekt i undersøkelsen. Å hente ut registerdata er heller ikke noen god løsning. I tillegg til svakhetene ved inntektsstatistikken som kan slå sterkt ut på et såpass lite antall deltakere vi har registrert, har registeret en forsinkelse på halvannet år og er dermed for gamle i denne sammenhengen.

Vi valgte derfor å stille spørsmålene om økonomi noe mer generelt og spurte hvilke inntektskilder vedkommende hadde i 2002 og om økonomisk evne til å håndtere uforutsette utgifter og faste regninger. Heller ikke disse spørsmålene gir noe utfyllende eller presist mål på økonomisk situasjon. Metodisk sett er andelen som nekter å svare lavere enn på direkte inntektsspørsmål, men det viser seg ofte å være en del inkonsekvenser i svarene som blir gitt. Substansielt er det heller ikke alltid noen sammenheng mellom rapporterte vansker med å betale faste eller uforutsette utgifter og faktisk inntektsnivå. Forbruk varierer, og en person med relativt god inntekt kan disponere slik at han regelmessig har problemer med å betale faste regninger, mens en med langt dårligere inntekt setter ”tæring etter næring” og svarer nei på spørsmål om det har skjedd at faste utgifter ikke er blitt betalt. Vi tror likevel at disse spørsmålene under de gitte økonomiske og tidsmessige rammer er de beste målene vi kan anvende.

Inntektens sammensetning

Hvordan inntekten er sammensatt i en husholdning varierer i stor grad med hvilken livsfase de voksne medlemmene av husholdningen befinner seg i. Innvandrerbefolkningen er i gjennomsnitt yngre enn den øvrige befolkningen og en større andel vil derfor tilhøre hushold der de voksne må antas å være i yrkesaktiv alder. Hadde tidligere deltakere i større grad enn andre flyktninger lønnsarbeid som viktigste, eventuelt eneste, inntektskilde? Hvilke inntektskilder er mest vanlige henholdsvis blant tidligere deltakere og andre?

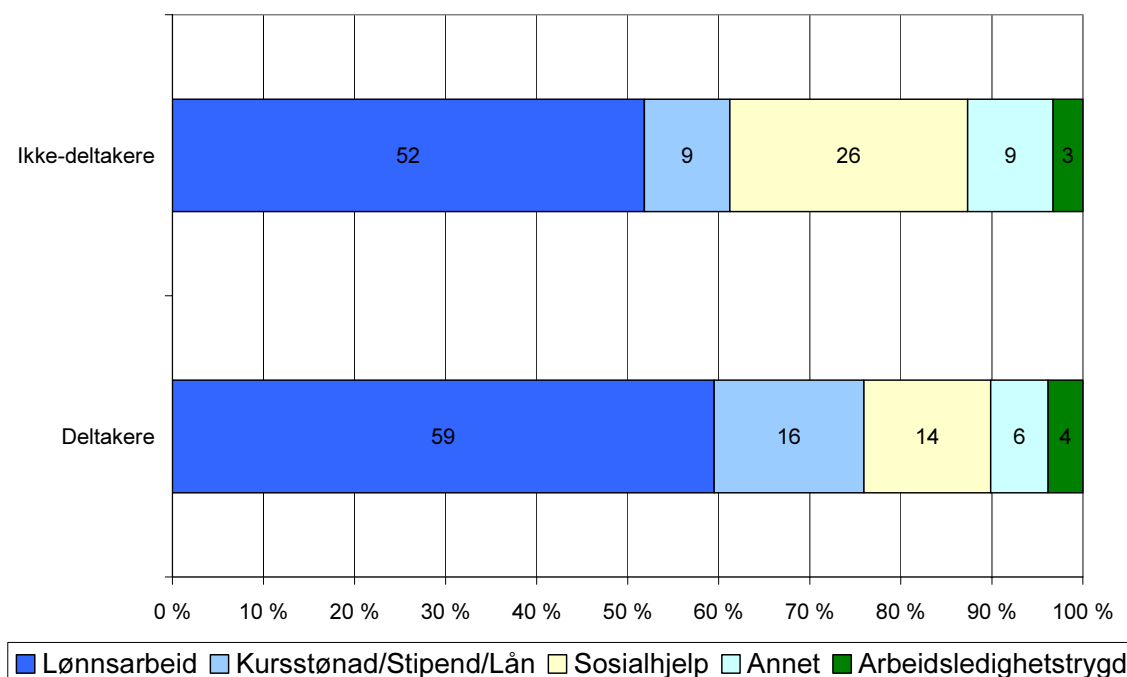
Lønnsarbeid var viktigste inntektskilde i 2002 for 55 prosent av de intervjuede flyktningene²⁰. Det er en gjennomgående tendens at lønnsarbeid oftere er viktigste inntektskilde for tidligere deltakere enn andre flyktninger, men forskjellene er ikke statistisk sik-

²⁰ Det er viktig å skille mellom inntekt og lønn. Inntekt skal her forstås som alle inntektskilder, også offentlige overføringer, kursstøtte og eventuelle inntekter fra utleie av bolig. Inntekt fra lønnsarbeid er en snevrere kategori og representerer bare en av flere mulige inntektskilder.

re. Syttifem prosent av de familiene der minst en voksen hadde arbeid i 2002 oppga at lønnsarbeid også var eneste inntektskilde. De resterende 25 prosent baserte seg på en kombinasjon av lønn og supplerende sosialhjelp eller lønn og andre trygder – hovedsakelig arbeidsledighetstrygd. Igjen er det slik at tidligere deltakere i noe større grad enn andre forsørger seg med lønnsinntekt alene, men forskjellen er ikke statistisk sikker.

Som figur 5.1 viser, er den mest slående forskjellen at tidligere deltakere – både kvinner og menn – i langt større grad enn andre deltar i en eller annen form for finansiert opplæring²¹.

Figur 5.1: Viktigste egenoppgitte inntektskilde i 2003, etter deltaker – ikke-deltaker (N=403).



Kilde: Fafos intervjuundersøkelse 2003.

Deltakere som ikke finner arbeid ser i større grad enn ikke-deltakere dermed ut til å gå over på nye kvalifiseringstiltak som utløser kursstøtte eller starte studieløp som utløser lån og stipend, mens flyktninger som ikke har deltatt i introduksjonsprogram i større grad faller tilbake til sosialhjelp som viktigste inntektskilde. Det er grunn til å tro at dette på sikt vil gi de tidligere deltakerne en fordel på arbeidsmarkedet.

²¹ Delt inn etter landbakgrunn og botid blir tallene små, men tendensen går i samme retning – at tidligere deltakere som ikke er i arbeid i større grad enn andre er blitt sluset videre til nye kvalifiseringsløp heller enn til sosialhjelp.

Økonomisk evne til å håndtere uforutsette og faste utgifter

Barth et al (2003) analyserer i sin studie av USA og Norge flyktningers inntektsutvikling sammenliknet med totalbefolkningen. Våre intervjudata gir et øyeblikksbilde for flyktninger med mellom fire og seks års botid i Norge og er lite egnet til å si noe om utviklingen av inntekt over tid. En parallell til USA kan likevel være interessant. Der dreier mye av debatten rundt fattigdom seg om fenomenet ”working poor” - yrkesaktive som ikke tjener nok til å plassere seg over fattigdomsgrensen. Denne tematikken har vært mindre framme i den norske debatten, først og fremst fordi vårt arbeidsmarked er langt mer regulert enn det amerikanske med høyere minstelønninger og sterkere oppsigelsesvern. Det er imidlertid slik at ikke-vestlige innvandrere i langt større grad enn resten av befolkningen er i risikozonen for å ikke greie å forsørge familien gjennom deltakelse i arbeidsmarkedet. Årsakene kan være flere: store familier, lave lønninger, ustabil arbeidsmarkedstilknytning, høye bokostnader og en inntekt i stedet for to. Å ha et arbeid som gir nok lønn til å forsørge familien er et viktig levekårs gode.

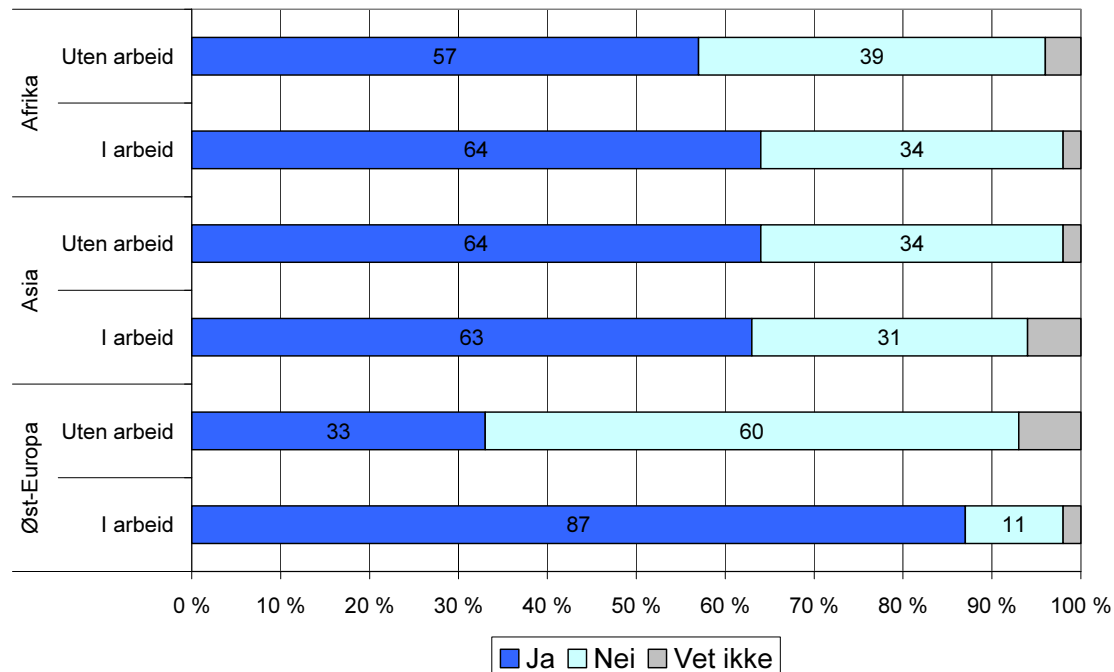
Trang økonomi er betydelig mer utbredt blant flyktninger enn i resten av befolkningen. Nærmere fire av ti flyktninger i telefonundersøkelsen sier at de ikke kan skaffe 3000 kroner på en uke for å betale en uforutsett utgift. Til sammenlikning svarte ni av ti nordmenn at de ville greie å skaffe 5000 kroner på tre dager (Statistisk sentralbyrå 200x). Andelen som opplever at de vil ha vansker med å betale en slik utgift er lik blant tidligere deltakere i forsøk med introduksjonsprogram og andre. Siden hensikten i dette notatet er å kartlegge hvordan det er gått med de tidligere deltakerne kunne vi i prinsippet allerede her ha tatt ut ikke-deltakerne fra den videre analysen og bare presentert tall for deltakerne. Når vi likevel beholder alle intervjuobjektene er det fordi et større antall personer også gir større mulighet til å bryte ned svarene i ulike undergrupper.

Å være i arbeid bedrer, ikke overraskende, den økonomiske evnen til å håndtere uforutsette utgifter. Blant de som hadde jobb på intervjutidspunktet mente sju av ti - både blant deltakerne og i kontrollgruppen - at de ville greie å skaffe 3000 kroner på en uke. Like fullt opplever altså tre av ti at de selv som yrkesaktive ikke har så mye å gå på at det ville rekke til en slik utgift.

Flyktninger med bakgrunn fra Øst-Europa ser generelt ut til å ha bedre økonomi enn flyktninger fra Afrikanske og Asiatiske land, også etter at vi kontrollerer for yrkesaktivitet på intervjutidspunktet. Figur 5.2 viser at mens fire av ti yrkesaktive afrikanere og tre av ti fra Asia sier de ikke ville greie å skaffe 3000 kroner på en uke, er det bare en av ti yrkesaktive østeuropeiske flyktninger som mener det ville ha vært et problem.²² Det er nærliggende å tolke forskjellen mellom de yrkesaktive som et utslag av lønnsforskjeller og stabilitet i tilknytningen til arbeidsmarkedet.

²² Bare 24 flyktninger fra Øst-Europa var helt arbeidsledige på intervjutidspunktet og denne gruppen er derfor ikke tatt med i figuren.

Figur 5.2: Prosent som ville greie å skaffe 3000 kroner på en uke, etter yrkesaktivitet og innvandringsregion (N i arbeid=142/ N uten arbeid=202).



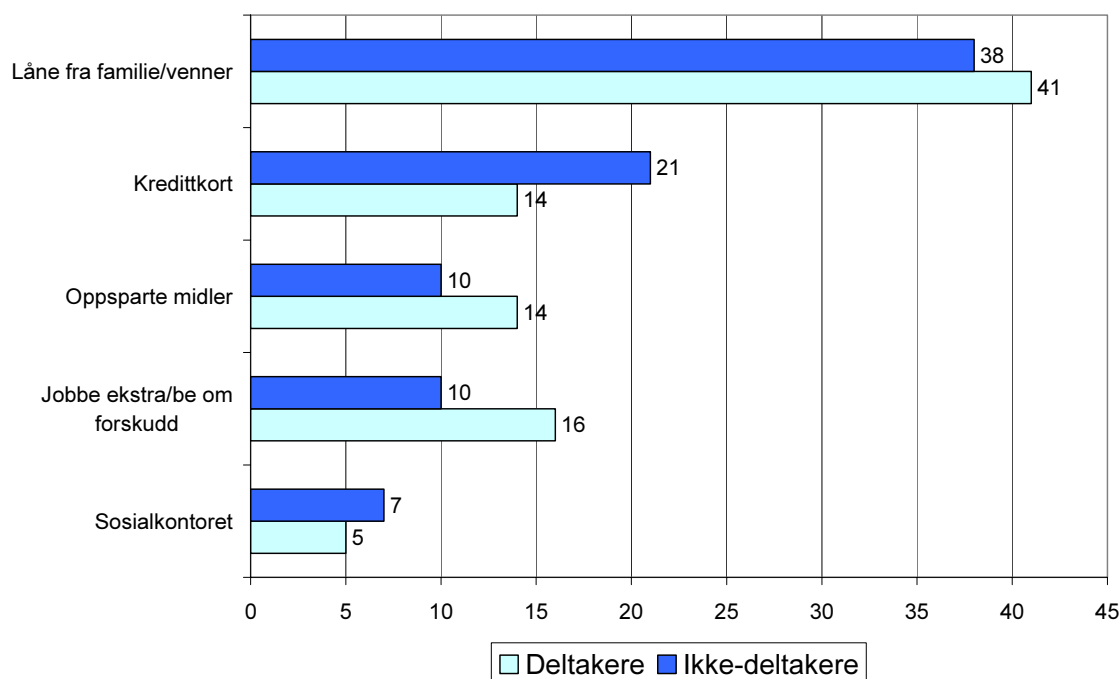
Kilde: Fafos intervjuundersøkelse 2003.

Lønnsforskjeller kan også forklare ulik økonomisk situasjon mellom grupper av arbeidsledige siden tidligere lønnsnivå er bestemmende for nivå på arbeidsledighetstrygd. Det er imidlertid svært få – bare 3 prosent – som oppgir arbeidsledighetstrygd som viktigste inntekstskilde. Vi er derfor henvist til alternative forklaringer på at arbeidsledige flyktninger med bakgrunn fra asiatiske land dobbelt så ofte som afrikanere svarer at de vil ha vansker med å skaffe 3000 kroner på en uke. Som vi straks skal komme tilbake til er lån fra familie og venner den klart vanligste løsningen for å skaffe penger. Kanskje er terskelen for å låne penger generelt lavere blant afrikanere og variasjonene dermed utslag av kulturelle forskjeller²³. Alternativt kan det også handle om variasjoner i omfanget og styrken på det sosiale nettverket i de ulike gruppene.

Blant nordmenn er oppsparte midler den vanligste måten å dekke uforutsette utgifter på. Bare 12 prosent av de flyktningene som i utgangspunktet mente de kunne skaffe 3000 kroner på en uke hadde oppsparte midler å bruke. Det er ingen statistisk sikre forskjeller mellom deltakere og ikke-deltakere i løsningsrepertoar. At så få har 3000 kroner satt til side er en sterk indikator på at økonomien er anstrengt. Den klart vanligste løsningen for å skaffe penger blant flyktninger var å låne av familie eller venner. Dette er mindre vanlig i den etnisk norske delen av befolkningen (Djuve og Hagen 1995).

²³ De arabisk/kurdisk/persisk-talende intervjuerne rapporterte at mange av de som svarte nei på det aktuelle spørsmålet vurderte lån av penger som et alternativ, men var bekymret for hvordan de eventuelt skulle få råd til å betale tilbake. Derfor valgte de å svare at de ikke var i stand til å skaffe pengene.

Figur 5.3: Fordeling av flyktningene som ville klare en uforutsett utgift på 3000 kroner, etter hvordan de ville framskaffe pengene, samt deltakerstatus. (N=228).



Kilde: Telefonintervju, Fafo 2003.

Undersøkelser, blant annet i Danmark, tyder imidlertid på at familie og venner er et helt sentral del av flyktningers og innvandreres løsningsrepertoar i økonomisk anstrengte perioder (Schmidt 2002).

Fire av ti flyktninger som deltok i undersøkelsen sa at de ofte eller av og til hadde problemer med å betale nødvendige utgifter²⁴. Det er ingen statistisk sikre forskjeller her mellom deltakere og ikke-deltakere. Om lag to av ti svarer at de både ville ha problemer med å betale en uforutsett utgift på 3000 kroner innen en uke og ofte eller av og til har hatt problemer med å betale faste utgifter det siste året. Heller ikke her finner vi noen forskjeller mellom tidligere deltakere og andre flyktninger.

Punktvis oppsummering

- Litt over halvparten av de spurte oppga lønnsarbeid som viktigste kilde til inntekt i 2002. Andelen var noe høyere blant tidligere deltakere enn andre flyktninger, men forskjellen er ikke statistisk sikker.

²⁴ Intervjuerne leste opp følgende: "Med nødvendige utgifter mener vi for eksempel utgifter til mat, husleie eller strøm og oppvarming."

- Ikke-deltakere oppga oftere sosialhjelp som viktigste inntektskilde i 2002 enn tidligere deltakere. Deltakerne er i større grad gått over på nye kvalifiseringstiltak som utløser kursstøtte eller regulær utdanning som kvalifiserer for lån og stipend.
- Økonomien blant flyktninger med 3-5 års botid i Norge er anstrengt, både blant tidligere deltakere og andre. Fire av ti svarer at de ofte eller av og til har problemer med å betale nødvendige utgifter til mat, husleie, strøm og/eller oppvarming. Like mange ville ha vansker med å betale en uforutsett utgift på 3000 kroner.

Kapittel 6. Flyktingenes vurderinger.

En av undersøkelsens tre hovedproblemstillinger var å kartlegge hvordan tidligere deltakere i forsøk med introduksjonsprogram i etterkant vurderer kvalifiseringstilbudet de fikk gjennom programmet og hvordan deres vurderinger eventuelt skiller seg fra vurderingene til andre flyktinger bosatt i samme periode. Deltakernes egne opplevelser og erfaringer har vært en grunnbjelke i begge de to foregående evalueringene av forsøksvirksomheten. Gjennom å intervjuer flyktinger om kvalifiseringstilbudet får vi et inntrykk av hvordan de fortolker sine egne og andres erfaringer. Vi kan ikke slutte direkte fra flyktingenes tolkninger til kvaliteten på kvalifiseringen med hensyn på muligheter i arbeidsmarkedet. Det er heller ikke poenget. Hensikten er snarere å kartlegge i hvilken grad flyktingene opplever at det de deltar i av kvalifiseringsaktiviteter er meningsfylt. Når aktivitetene oppleves som meningsfylte er motivasjonen for å delta større – et kvalitetstegn i seg selv.

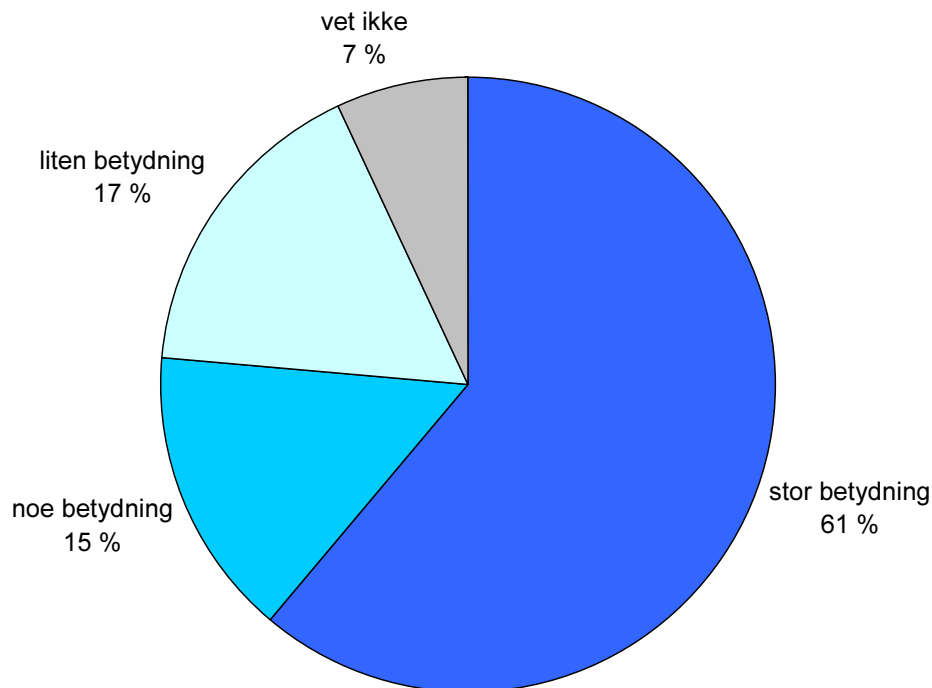
For personer som opplever at store deler av kvalifiseringen er meningsløs vil et obligatorisk program få karakter av et tvangstiltak og deltakeren vil befinne seg i en avmaktssituasjon der motivasjonen og muligheten for å lære trolig blir svært liten. Første del av kapitlet vil derfor kartlegge hvor mange som mener kvalifiseringen var nyttig, hvem som eventuelt skiller seg ut i mer eller mindre fornøyd retning, og hva som framheves av positive eller negative elementer i programmene. I siste del av kapitlet spør vi hvordan flyktingene opplever sine muligheter på det norske arbeids- og utdanningsmarkedet. Hvilke hindre har de møtt og i hvilken grad er dette noe introduksjonsprogrammene kan forebygge? ²⁵

Det kommunale kvalifiseringstilbudet.

Flertallet av flyktingene i utvalget mener de har hatt godt utbytte av kvalifiseringen. Seks av ti spurte mener det kommunale/fylkeskommunale kvalifiseringstilbudet har hatt stor betydning for deres videre muligheter til å ta utdanning eller finne arbeid i Norge. (Figur 6.1.)

²⁵ Spørsmålene om kvalitet ble stilt åpent – det vil si at intervjueren ikke leste opp svaralternativer eller krysset av i spesielle kategorier, men skrev direkte ned det intervjuobjektene fortalte. Hensikten var å fange opp flyktingenes umiddelbare reaksjoner på spørsmålet om kvalitet, snarere enn å lede samtalen og svarene i en bestemt retning.

Figur 6.1: Prosentvis fordeling på spørsmål om kvalifiseringstilbudet har hatt betydning for egne muligheter til å få jobb eller å ta utdanning i Norge. Deltakere og ikke-deltakere (N=404).



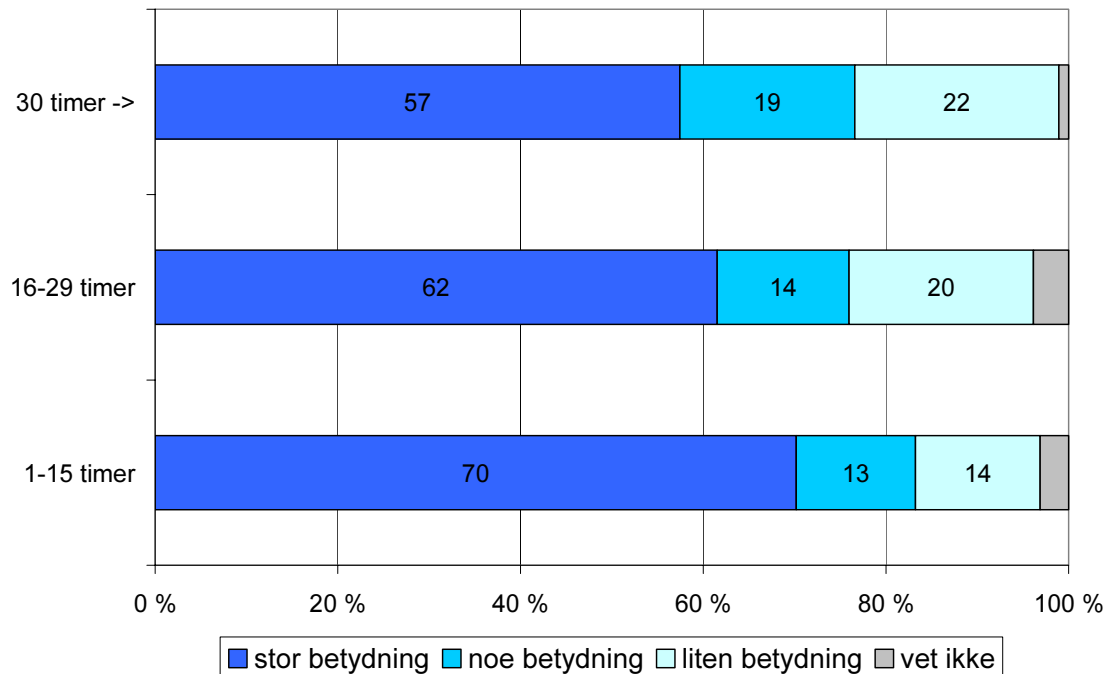
Kilde: Telefonintervjuer Fafo 2003.

Det er ingen forskjeller mellom deltakere og ikke-deltakere i vurderingen av opplæringen de har fått. Heller ikke kjønn eller utdanning ser ut til å ha betydning. Derimot er unge noe mer positive enn eldre og somaliere mer positive enn andre landgrupper. Samtaler med intervjuerne tydet på at svært mange ønsket å utdype svaret på spørsmålet om verdien av opplæringen. En vanlig innvending var at spørsmålet var vanskelig å besvare fordi deler av kvalifiseringen var nyttig og nødvendig, mens andre elementer hadde lite for seg²⁶. Å lære norsk ble spesielt framhevet som eksempel på åpenbart nødvendig kvalifisering.

Et interessant funn er at andelen som svarer at opplæringen har hatt stor betydning er lavere jo mer intensiv opplæring vedkommende har hatt. Eller sagt på en annen måte – risikoen for å ha fått et opplæringstilbud som er lite relevant øker jo mer opplæring en har deltatt i. Som vist i figur 6.2 svarte 70 prosent av de som hadde opplæring under 15 timer i uken at kvalifiseringen hadde stor betydning for videre muligheter i forhold til arbeid og utdanning, mot 57 prosent av de som hadde fått opplæring 30 timer i uken eller mer. Av de med mest intensiv undervisning svarte drøyt to av ti at opplæringen har hatt liten betydning, mot 14 prosent blant de med minst intensiv undervisning.

²⁶ Personen ble da bedt om å gjøre en vurdering av om tilbudet i hovedsak hadde vært nyttig, eller om det i hovedsak hadde vært unyttig.

Figur 6.2: Prosentvis fordeling på spørsmål om kvalifiseringstilbudet har hatt betydning for egne muligheter til å få jobb eller å ta utdanning i Norge, etter opplæringsintensitet. Deltakere og ikke-deltakere. (N=404).



Kilde: Telefonintervjuer Fafo 2003.

Det er nærliggende å se dette i sammenheng med kommentarene til selve spørsmålsformuleringen. De aller fleste trakk fram det å lære norsk som åpenbart nødvendig og de som har hatt lite et intensivt tilbud har trolig først og fremst hatt norskundervisning. Begge evalueringene av de i alt 26 forsøkene med introduksjonsprogram har pekt på kommunenes til dels store problemer med å oppfylle kravet om 30-38 timer kvalifisering per uke (Djuve et.al 2002, Lund 2003). Enkelte prosjekter prioriterte timekravet på bekostning av kvalitet og innhold i opplæringen. Det er dermed ikke overraskende at risikoen for at deler av tilbudet blir oppfattet som lite relevant øker med tilbudets omfang. Like fullt er det en tilbakemelding vel verdt å ta med videre. Utfordringene er store knyttet til å sette sammen det som i loven beskrives som et individuelt tilrettelagt kvalifiseringstilbud.

På tross av at 60 prosent av de spurte samlet sett mente kvalifiseringen hadde hatt stor betydning for videre muligheter på arbeids- og utdanningsmarkedet, svarte halvparten også at de hadde savnet opplæring på enkelte områder. Andelen som hadde savnet opplæring var like stor blant tidligere deltakere som blant andre flyktninger. Særlig tre elementer ble trukket fram: 1) Jobbrelevant kvalifisering i form av arbeidspraksis eller kurs, 2) Mer eller bedre norskundervisning og 3) Veiledning og hjelp til å komme videre i det ordinære, norske utdanningssystemet. At så mange tidligere deltakere også etterlyser arbeidspraksis, eller jobbrelevant arbeidspraksis, er forståelig sett i lys av at flere prøveprosjekter ikke fikk på plass dette programelementet i løpet av prosjektperioden (Djuve et.al 2002).

Tidligere deltakere om introduksjonsprogrammets fordeler og ulemper

Tidligere deltakere i forsøk med introduksjonsprogram ble bedt spesielt om å gi en vurdering av hva som var nyttig og eventuelt unyttig av den opplæring og oppfølging de fikk i programmet. Svarene spriker naturlig nok en del avhengig av hva slags opplærings-tilbud den enkelte har fått og antallet intervjuer er for lavt til at vi kan trekke ut noen statistisk sikre resultater eller sammenlikne hva flyktninger svarer etter ulike bakgrunns-kjennetegn. Kunnskap om hvordan bestemte arbeidsmetoder og virkemidler oppleves er like fullt viktig for kommuner som skal arbeide videre med introduksjonsprogram og enkelte forhold trekkes fram av såpass mange at det er grunn til å nevne dem.

Tabell 6.1: Oppsummering av de oftest nevnte positive og negative erfaringer med kvalifiseringstilbudet blant tidligere deltakere i forsøk med introduksjonsprogram (N=159).

Positive erfaringer	Negative erfaringer
Oppnå norskferdigheter	Dårlig individuell tilpasning
Få mulighet til å praktisere norskferdigheter	Ønsker om mer eller annen opplæring
Få kunnskap det norske samfunnet	Opplevde løfter om jobb som ikke ble innfridd
Arbeidspraksis	(Arbeidspraksis)
Opplevelse av å kunne påvirke egen situasjon	

Kilde: Telefonintervjuer, Fafo 2003.

En av begrunnelsene for å knytte sammen deltakelse i kvalifisering og utbetaling av økonomisk støtte var å bidra til å øke flyktningenes innflytelse over egen livssituasjon. En rekke undersøkelser, både i Norge og internasjonalt, har pekt på klientifiserende effekter av passivt sosialhjelpsmottak over tid. Intervjuene av tidligere deltakere tyder på at mange av prøveprosjektene har hatt en slik selvstendigjørende effekt. Generelt er det en rekke av uttalelsene som ble gitt på spørsmålet om nyttige, eller positive sider ved introduksjonsprogrammet som på ulikt vis kan knyttes opp mot en følelse av å få påvirke egen livssituasjon. For eksempel: *"Programdeltakelsen var som et yrke – jeg hadde på følelsen at jeg jobbet, særlig fordi jeg fikk penger for å delta"* *"Praksisplassen var bra. Man får erfaring og det gir håp for framtiden"* *"Dette var første gangen jeg begynte å tenke framover på hva jeg kan gjøre i Norge."* *"Det var godt å ha noe å gå til hver dag – jeg lærte masse som hjelper meg her i Norge"*.

Tilbud om norskopplæring oppleves som en nødvendig og viktig del av kvalifiseringstilbudet blant de aller fleste. Samtidig er det relativt vanlig med kritikk av klasse-sammensetning eller form på undervisningen. Felles for de som kritiserer norskunder-visningen er at den individuelle tilpasningen ikke blir oppfattet som god nok. Vurderingen av arbeidspraksis, enten på en regulær arbeidsplass eller annet sted, ser ut til å være påvirket av hvilke forventninger deltakeren hadde på forhånd. De som ønsket å praktisere norskferdigheter utenfor klasserommet oppfattet praksisplass som svært positivt. En del gir imidlertid uttrykk for skuffelse, enten over at arbeidspraksis ikke førte til jobb eller at de fikk arbeidspraksis innenfor en annen del av arbeidslivet enn der de ønsket. De varierende tilbakemeldingene på bruken av arbeidspraksis peker trolig på et generelt problem i alt flyktningarbeid: å finne en balanse mellom realitetsorientering og motivasjonsarbeid. På den ene siden skal deltakerne motiveres til å delta i et kvalifise-ringsprogram som er svært omfattende. Da er økte muligheter til å få arbeid et nærlig-gende argument å ty til. På den andre siden er det en rekke forhold ut over kvalifise-ringstilbud og innsats fra den enkelte flyktning som påvirker hvem som finner arbeid,

hva slags jobber de får og ikke minst hvor lang tid det tar å få lønnet arbeid. Gapet mellom forventninger til effekten av å delta i programmet og faktiske resultater kan fort bli stort. Risikoen for slike reaksjoner vil øke etter hvert som stadig flere kommuner innfører et mer intensivt opplegg. Også blant flyktninger som ønsket å ta videre utdanning var det eksempler på at enkelte følte seg motarbeidet i sine planer. I forsøksprosjektene var det ikke uvanlig at ordinær utdanning, spesielt blant unge deltakere, ble definert inn som en del av programmet. I lov om introduksjonsprogram er imidlertid kravet at nykommerne skal ha behov for grunnleggende kvalifisering og ordinær utdanning vil dermed i de fleste tilfellene trolig falle utenfor programmets tilbud. Dette reiser nye utfordringer i forhold til flyktninger med høy utdanning som ønsker å gjennomføre et godkjenningssløp innen det ordinære utdanningssystemet. Hvis konsekvensen av å velge utdanning er å minste introduksjonsstøtten og bli avhengig av lån, vil det heve terskelen for mange.

Utdanningsmuligheter.

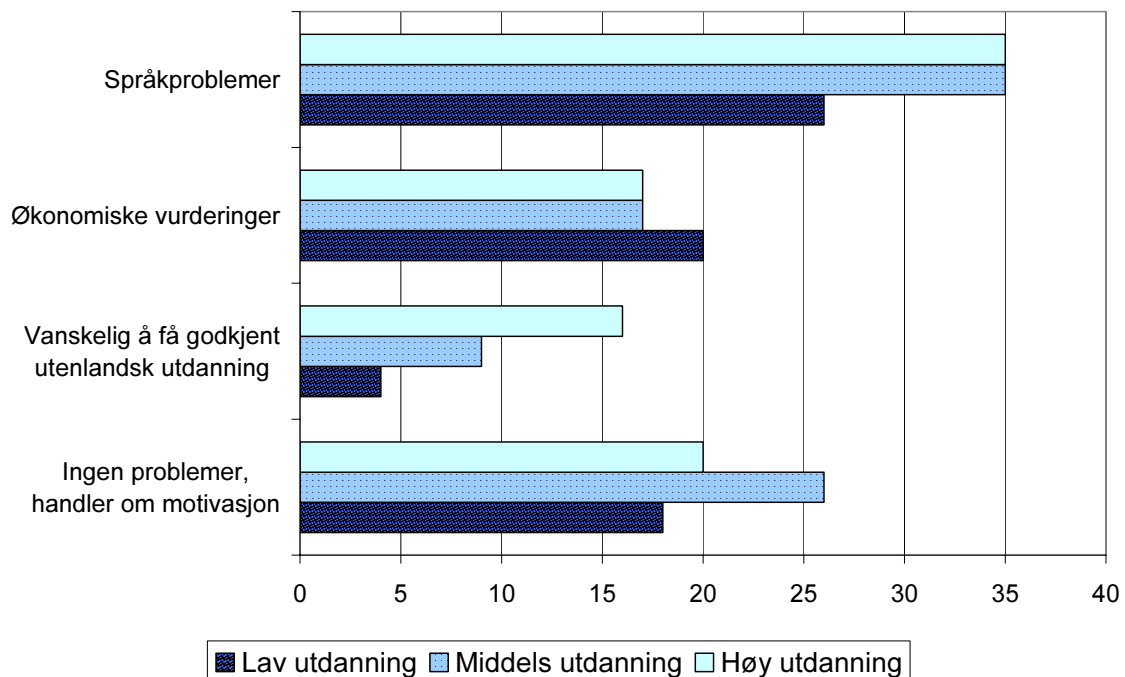
Tidligere undersøkelser viser at å ha ”norske papirer”, enten fra utdanning eller tidligere arbeidsforhold, øker sjansene for å få arbeid (Djuve og Hagen 1995). Det er imidlertid relativt få flyktninger som tar ordinær utdanning i Norge. En av ti flyktninger som innvandret til Norge i årene 1997-99 har begynt på en utdanning innenfor det regulære utdanningssystemet (Registerdata Statistisk sentralbyrå 2003). Andelen under utdanning er ikke overraskende høyere blant unge enn blant eldre, men også høyere blant menn enn blant kvinner og blant enslige sammenliknet med ektepar med barn (Registerdata Statistisk sentralbyrå 2003). Av de deltakerne som er identifisert i offentlige register hadde bare 16 personer begynt på en utdanning innenfor det ordinære utdanningssystemet innen utgangen av 2002. Det er ikke mange nok til å gjennomføre en egen analyse av hvordan deltakere og andre fordeler seg langs sentrale variabler. I utvalgsundersøkelsen finner vi samlet sett ingen forskjeller mellom tidligere deltakere i introduksjonsprogram og andre flyktninger med hensyn til deltakelse i ordinær utdanning og materialet er for lite til å dele opp videre med sikte på å se om det finnes forskjeller mellom deltakere og andre i relevante undergrupper. Den videre presentasjonen av opplevde utdanningsbarrierer bygger derfor på svar fra hele utvalget – både tidligere deltakere og andre.

Samtlige deltakere i utvalgsundersøkelsen ble spurt: *Er det noe du tror gjør det spesielt vanskelig for flyktninger i Norge å ta utdanning?* En av fem svarte at det ikke finnes barrierer for flyktninger som virkelig ønsker å ta utdanning i Norge ut over den barrieren som ligger i manglende motivasjon hos den enkelte. Flere mente at mulighetene for studielån gjør valget mellom utdanning eller arbeid lettere. Flertallet kunne imidlertid nevne minst ett forhold som kan virke som barrierer for flyktninger som ønsker å ta utdanning i Norge. Svarene deles her i to hovedgrupper: individuelle og strukturelle utdanningsbarrierer.

Individuelle utdanningsbarrierer

Figur 6.3 illustrerer hvordan flyktingenes svar på spørsmålet om spesielle hinder for å ta utdanning i Norge fordelte seg etter utdanningsnivå. Barrieren som klart flest trekker fram (36 prosent), er språkproblemer. For å ta utdanning innefor det norske utdanningssystemet er det nødvendig med gode norske lese- og skriveferdigheter. Mange opplever veien dit som svært lang.

Figur 6.3: Respondentenes svar på spørsmålet: Er det noe du tror gjør det spesielt vanskelig for flyktinger i Norge å ta utdanning, i prosent av andel som har svart etter utdanningsnivå (N=404).



Kilde: Telefonintervjuer, Fafo 2003.

Mellom 15 og 20 prosent av de spurte svarer dessuten at økonomiske vurderinger gjør at mange prioriterer lønnet arbeid framfor utdanning. Dette utdypes med henvisning til at familieforpliktelser krever tid og penger og ikke bare omfatter de en bor sammen med, men også familie i hjemlandet. Vektleggingen av økonomiske forpliktelser er mest framtrepende blant de med lavest utdanning.

Strukturelle utdanningsbarrierer

Intervjuene tyder på at flyktingers møte med norske godkjenningsordninger for utdanning tatt i utlandet og formelle krav til studiekompetanse har tatt motivasjonen og studielysten fra en del. Særlig flyktinger med høyere utdanning mener at strenge krav til språkferdigheter eller til formelt godkjent utdanning er viktige utdanningsbarrierer. En del har utdypet svaret og forteller at det var spesielt vanskelig å finne ut hva slags tilleggstudier de trengte for å få nødvendig godkjenning og at kommunen ikke hadde oversikt over dette. Dette sammenfaller med tilbakemeldinger fra de kommunalt ansatte

i forsøkene med introduksjonsprogram. De rapporterer om stort behov for kompetanseheving nettopp i godkjenningsordninger for utenlandsk utdanning (Lund 2003).

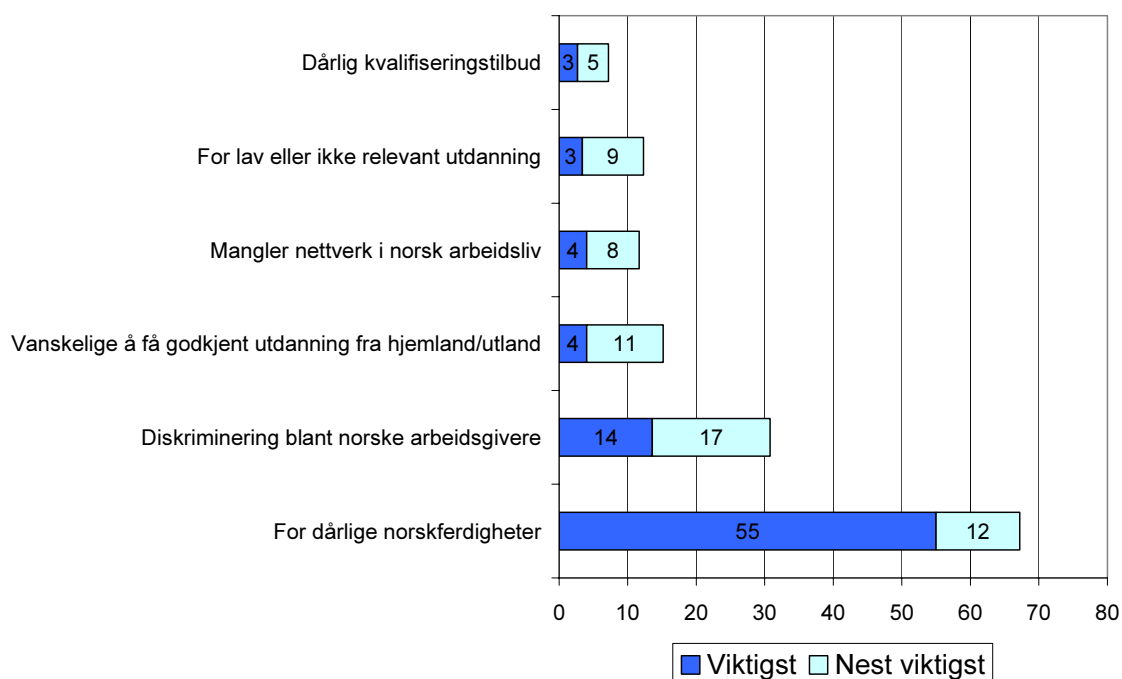
At flyktninger med høy utdanning oftere enn andre nevner dårlige godkjenningsordninger som en barriere bygger trolig på egen erfaring. Tilsvarende kan personer med lav eller ingen utdanning vurdere det som urealistisk å starte et utdanningsløp i Norge, og dermed være mer tilbøyelige enn andre til å vektlegge umiddelbare økonomiske forpliktelser. Samtidig er det ikke overraskende hvis også flyktninger med høyere utdanning vil prioritere lønnet arbeid foran lange godkjenningsprosesser som krever omfattende tilleggsutdanning. De fleste flyktninger som kommer til Norge er i en fase av livet hvor de enten nettopp har etablert seg og fått barn, eller er i ferd med å gjøre det. I denne livsfasen vil ønsket om å etablere seg med bolig, bil og en inntekt å leve av antagelig veie tungt for mange.

Jobbmuligheter.

Samtlige deltakere i utvalgsundersøkelsen ble bedt om å svare på hva de mener er *den viktigste og nest viktigste årsaken til at mange flyktninger har problemer med å få jobb i Norge*. Figur 6.4 viser svarfordelingene. Verken karriere i arbeidsmarkedet eller deltakelse i forsøk med introduksjonsprogram har noen betydning for flyktningenes oppfatning i dette spørsmålet. Igjen er det derfor både deltakere og ikke-deltakers svarfordelinger som presenteres. De aller fleste peker på at *flyktninger mangler ressurser* som fordres i det norske arbeidsmarkedet. Nær 70 prosent av de spurte mener dårlige norskferdigheter er viktigste eller nest viktigste forklaring på lav yrkesaktivitet. Manglende nettverk i norsk arbeidsliv og for lav, eller ikke relevant utdanning nevnes også av flere. Selv om ressursforklaringene dominerer, er det få som legger ansvaret på kommunen. Færre enn hver tiende person trekker fram dårlig kvalifiseringstilbud som årsak til flyktningers vansker med å finne arbeid.

Nesten en av tre svarer at *diskriminering fra norske arbeidsgivere* er en av de to viktigste forklaringene på lav yrkesaktivitet blant flyktninger. Tidligere studier har vist at tendensen til å føle seg diskriminert er størst blant dem med gode norskkunnskaper og høy utdanning, samt at det først og fremst er blant de med en kontaktflate inn i det norske samfunnet at diskriminering reises som et tema (Djuve og Hagen 1995). Også i dette materialet finner vi slike tendenser. Andelen som nevner diskriminering er størst blant de som har bodd lengst i Norge. De som oppgir at de kan lite eller ikke noe norsk er også langt mindre tilbøyelige til å bruke diskriminering som forklaring enn personer med bedre norskferdigheter. Det er også slik at menn i større grad enn kvinner mener diskriminering fungerer som en barriere for å få jobb.

Figur 6.4: Oppfatninger om hvorfor flyktninger kan ha problemer med å finne jobb i Norge, viktigste og nest viktigste årsaker i prosent av alle spurte. (N=404)



Kilde: Telefonintervjuer Fafo 2003

Analysen av diskriminering er kompliserte fordi oppfatningen av om fenomenet eksisterer vil variere avhengig av hvem vi spør - den som utøver en handling eller den som utsettes for den. Gjennom å intervjuer flyktninger får vi et inntrykk av hvordan de fortolker egne og andres erfaringer, men vi kan selvsagt ikke slutte fra flyktingenes tolkninger til norske arbeidsgiveres handlinger. For personer som opplever at arbeidsmarkedet er lukket uavhengig av hvilke kvalifikasjoner de tilegner seg kan imidlertid dette befestes som en form for avmakt: Motivasjonen for å søke arbeid reduseres og mulighetsrommet kan oppleves som mindre enn det faktisk er (Djuve og Hagen 1995).

Cirka 15 prosent mener *vanskelighetene med å få godkjent utenlandsk utdanning* er en av de to viktigste hinder for yrkesaktivitet blant flyktninger. Dårlige godkjenningsordninger og liten kompetanse på området i det offentlige hjelpeapparatet er et tema som går igjen, spesielt blant flyktninger med høyere utdanning, både i forhold til barrierer på arbeidsmarkedet, barrierer for videre utdanning og i kritikken av den opplæring og veiledning det offentlige hjelpeapparatet har kunnet tilby. Det er imidlertid skjedd en del positivt på dette området siden flyktingene i denne undersøkelsen ble bosatt og bevisstheten rundt hvilke muligheter som foreligger både i forhold til ordinær utdanning og prøving av realkompetanse er nok blitt større i mange kommuner.

Punktvis oppsummering

- Seks av ti flyktninger mener kommunens *opplæringstilbud har hatt stor betydning* for deres videre muligheter på arbeids - og utdanningsmarkedet. Tidligere deltakere i introduksjonsprogram er verken mer eller mindre fornøyde enn andre.
- Jo flere timer opplæring flyktningene har fått per uke i den mest intensive kvalifiseringsperioden, jo mindre nytte mener de det samlede kvalifiseringstilbudet har hatt.
- Halvparten av alle spurte sier at de kunne trenge *mer eller annen* opplæring. Særlig yrkesrelevant arbeidspraksis/kurs, mer eller bedre norskundervisning samt hjelp til å komme videre med en ordinær utdanning nevnes ofte. Tidligere deltakere i introduksjonsprogram svarer like ofte som andre at de ønsket mer eller annen opplæring.
- Tidligere deltakere trekker fram en rekke positive sider ved introduksjonsprogrammet, spesielt å lære om norsk språk og samfunn, praktisere norskferdighetene, arbeidspraksis, og om en opplevelse av å ha innflytelse over sin egen situasjon. Forhold enkelte deltakere trakk fram som negative var dårlig individuell tilpasning av opplæringen og ønsker om mer eller annen type opplæring som ikke ble innfridd.
- Høye krav til norskferdigheter, forsørgerplikter og inntektsbehov, og vansker med å få godkjent utenlandsk utdanning trekkes fram som de tre viktigste barrierene for flyktninger som er bosatt i Norge og ønsker å ta utdanning. En av fem flyktninger mener mulighetene til å ta utdanning i Norge er gode og at den største hindringen derfor er manglende motivasjon.
- Svake norskferdigheter og diskriminering blant norske arbeidsgivere er de oftest nevnte forklaringene på at flyktninger har problemer med å finne jobb i Norge. Blant flyktninger med utdanning på høyskole- eller universitetsnivå rettes kritikk mot dårlige godkjenningsordninger for utenlandsk utdanning og mot manglende veiledningskompetanse på dette området i hjelpeapparatet.

Kapittel 7: Avslutning

Introduksjonsordningen har vært testet ut i til sammen 26 kommuner. Hovedproblemstillingen i denne undersøkelsen har vært om introduksjonsprogrammet mer effektivt tilfører flyktninger relevant kvalifisering for norsk arbeidsliv enn kvalifiseringsarbeidet som drives i andre kommuner. Vi finner en klar tendens til at prøveprosjektkommunene er mer effektive enn gjennomsnittet av øvrige kommuner, hvis vi bruker rask overgang til ordinært arbeid som mål. Det ser imidlertid ut til at deltakerne i introduksjonsprogrammene i noe mindre grad enn andre får jobber som står i forhold til deres medbrakte kvalifikasjoner. Sammenlikningen mellom prosjektkommuner og andre kommuner kompliseres dessuten av at både prosjektkommunene og resten av kommunene som bosetter flyktninger spriker til dels betydelig i hvilke virkemidler som har vært anvendt, og hvordan de har vært anvendt. Fafos tidligere evalueringer av forsøksvirksomheten har vist at prosjektkommunene i ulik grad har lyktes med å gjennomføre de virkemidlene som skulle prøves ut. Samtidig vet vi at flere av virkemidlene har vært tatt i bruk også i andre kommuner. Enkelte kommuner arbeidet på liknende måter allerede før prøveprosjektene ble igangsatt, og mange flere tok virkemidlene i bruk i løpet av den perioden forsøksvirksomheten pågikk. Vi mener likevel at det er rimelig å anta at arbeidsmetodene i prøveprosjektkommunene har ligget tettere opptil ”malen” for prøveprosjektene enn det resten av kommunene i gjennomsnitt har gjort, og at den raskere arbeidsmarkedsintegreringen i prøveprosjektkommunene derfor – etter kontroll for andre relevante faktorer – med stor grad av sannsynlighet kan tilskrives arbeidsmetodene i prøveprosjektene. Nedenfor oppsummeres og drøftes hovedpunktene i analysen med henblikk på å formulere noen oppmerksomhetspunkter, eller utfordringer, i implementeringen av introduksjonsprogrammet. Avslutningsvis gis innspill til videre forskning.

Yrkesdeltakelse

De drøyt 300 tidligere deltakerne i introduksjonsprogram som er fulgt i offentlige registre kom raskere, og i større grad i arbeid enn andre flyktninger bosatt i samme periode. Forskjellen mellom deltakere og andre flyktninger er spesielt markert for kvinner. Resultatene er positive, men det er også forbehold knyttet til våre funn. Det største forbeholdet knytter seg til muligheten for en seleksjon av deltakere – altså at de deltakerne vi har opplysninger om har systematisk andre kjennetegn enn de av deltakerne vi ikke har informasjon om og kontrollgruppen – altså flyktninger som ikke har deltatt i en prøveprosjekt. Vi har så langt som mulig tatt høyde for dette gjennom å kontrollere for bosettingssår, landbakgrunn, alder, kjønn og antall barn i analysene. Det kan like fullt ha skjedd en seleksjon av deltakere ut fra kjennetegn vi ikke har hatt mulighet til å kontrollere for gjennom registerdata.

En eventuell seleksjon vil trolig ha størst innvirkning på forskjellene vi finner mellom kvinnelige deltakere i introduksjonsprogram og andre kvinner. Barrierene for kvinners deltakelse i arbeidsmarkedet og barrierene for deltakelse i omfattende kvalifisering er langt på vei de samme – de er i stor grad knyttet til omsorgsoppgaver, og i noen grad til egne og omgivelsenes holdninger til kvinners aktivitet utenfor hjemmet (Drøpping og Kavli 2002). Det er sannsynlig at vi har fått en seleksjon av deltakere som er mindre påvirket av disse barrierene enn kvinner som ikke har deltatt, og at dette igjen har hatt betydning for deres overgang til ordinært arbeid. En annen mulig feilkilde er variasjoner i lokale arbeidsmarkedsforhold. Vi har ikke hatt mulighet til å inkludere dette i våre analyser og kan derfor ikke si hvorvidt systematiske forskjeller i ledighet mellom prosjektkommunene (eller de kommunene de tidligere deltakerne per analysetidspunkt bodde/arbeidet i) og resten av kommunene kan ha påvirket resultatene.

Det å være yrkesaktiv forteller bare en liten del av historien om den enkeltes tilknytning til arbeidsmarkedet. I kapittel fire ble søkelyset rettet mot kanaler inn i arbeid, opplevd jobbsikkerhet blant yrkesaktive og kompetanseuttelling ut fra tidligere utdannings- eller arbeidserfaring. Med ett unntak viste det seg å være få forskjeller mellom deltakere og andre flyktninger på disse områdene. Unntaket gjelder kompetanseuttelling. Det viser seg at tidligere deltakere med utdanning på høyskole- eller universitetsnivå i mindre grad enn andre høyt utdannede flyktninger opplever kompetanseuttelling i arbeidslivet. En mulig årsak er at prosjektkommunenes vektlegging av tidlig arbeidspraksis i noen tilfeller kan ha overskygget den individuelle vurderingen av hvilket utbytte flyktninger med høy utdanning kunne hatt av mer skolebasert undervisning.

Ut over dette var likhetene mellom deltakere og ikke-deltakere mer slående enn forskjellene. Felles for både deltakere og ikke-deltakere var for eksempel at personer med erfaring fra praktiske yrker som i Norge krever egen fagutdanning var blant dem som i *minst* grad opplevde at de fikk kompetanseuttelling. Metodikken innenfor yrkesprøving og dokumentasjon av realkompetanse er imidlertid blitt bedre etter at flyktningene som følges i denne undersøkelsen ble bosatt. Det samme gjelder tilgangen på informasjon om hva slags ordninger som er etablert. Like fullt er det en utfordring å øke tilgangen til yrkesprøving i flere kommuner, alternativt å styre bosettingen av flyktninger med spesifikke og kjente kvalifiseringsbehov i retning av kommuner som har det nødvendige tilbudet.

Inntektskilder og økonomisk situasjon

Den økonomiske situasjonen blant tidligere deltakere i introduksjonsprogram og andre flyktninger er nærmest identisk²⁷. Økonomien blant flyktninger er, som dokumentert i tidligere studier²⁸, langt mer anstrengt enn i resten av befolkningen. Å være i arbeid gjør økonomien noe bedre, men også blant de yrkesaktive opplever fire av ti dårlig økonomi. Fire til seks år i Norge er for kort tid til å forvente en inntektsutjevning mellom flykt-

27 Registerdata over inntektsforhold oppdateres for sent for våre formål og analysen er derfor basert på intervjudata.

28 Se for eksempel Kirkeberg 2001; Epland 2002.

ninger og resten av befolkningen. Som referert innledningsvis er inntektsforskjellene blant innfødte og ikke-vestlige på mellom 20 og 30 prosent selv etter 25 år i Norge (Barth et.al 2002). At så mange, også blant de yrkesaktive, ser ut til å ha trang økonomi er like fullt bekymringsfullt. Det er også med på å redusere inntektsforskjellene mellom tidligere deltakere og øvrige flyktninger: til tross for at yrkesaktiviteten er høyere blant deltakerne fører ikke dette nødvendigvis til en betydelig bedring av økonomien.

Hvilke konsekvenser bør denne kunnskapen få for utformingen av introduksjonsprogram? Lønnsbetingelsene i det norske arbeidsmarkedet kan i liten grad reguleres gjennom integreringspolitikk for flyktninger. Programmene *kan* imidlertid legge bedre til rette for sosial mobilitet og styrket lønnsutvikling gjennom å følge opp deltakerne med veiledning og tilbud om videregående norskkurs og eventuelt annen kvalifisering også etter at de har fått den første jobben. Dette var et viktig element i en rekke vellykkede kvalifiseringsprogram i USA (Djuve og Pettersen 1997). Målsettingen kan selvfølgelig ikke være oppfølging av flyktninger over et ubegrenset tidsrom. Det bør likevel være mulig å tilby hjelp de første årene i Norge slik at kompetanseuttelling og lønnsutvikling kan bedres på sikt. Større vekt på samarbeid mellom arbeidsgivere og det offentlige vil være et viktig element i en slik tilpasning. Med innføringen av introduksjonsprogrammet og større fokus på *rask* overgang til arbeid vil en slik oppfølging og tilrettelegging trolig bli enda viktigere framover.

Sett fra deltakernes side

I samtlige av Fafos evalueringer av forsøk med introduksjonsprogram er det lagt stor vekt på å innhente informasjon om flyktningers vurderinger av tilbudet fra det offentlige. I forbindelse med denne undersøkelsen er flyktningene – både tidligere deltakere i forsøk med introduksjonsprogram og andre – spurt også om hvordan de vurderer sine videre muligheter i forhold til det norske arbeids- og utdanningsmarkedet. Hovedpunktene i tilbakemeldingene er beskrevet og oppsummert i kapittel seks. Samlet sett reiser flyktningenes refleksjoner noen utfordringer for det videre arbeid med introduksjonsprogram.

I introduksjonsprogrammet er det lagt opp til et kvalifiseringsløp som tilsvarer full arbeidsuke. Tendensen er imidlertid at jo flere timer opplæring flyktningene har hatt per uke, jo oftere opplever de at utbyttet har vært dårlig. Dette illustrerer en av de største utfordringene i implementeringen av introduksjonsprogrammet: å sørge for at timene som tilbringes i kvalifisering fylles med *et relevant innhold*. Risikoen for at deler av tilbudet er lite individuelt tilpasset øker jo flere timer som skal fylles. Kritikken flyktninger retter mot innholdet i kvalifiseringen handler i svært mange tilfeller om dårlig individuell tilpasning. I tillegg har tilfanget av bedrifter som tar inn flyktninger i arbeidspraksis vært begrenset og dermed virket som en propp i systemet i mange prosjektkommuner. Å finne arbeidspraksis som passer med deltakernes kvalifikasjoner er en stor utfordring.

Videre utvikling av *veiledningskompetanse* har vært og vil fortsatt være av stor betydning. Systemet med personlig oppfølging (én kontaktperson) av den enkelte flyktning kan vise til gode resultater (Djuve og Pettersen 1997; Djuve et al 2001), men stiller samtidig store krav til de ansatte. Det er kommet til dels sterke reaksjoner knyttet til brutte forvent-

ninger i forhold til yrkesaktivitet eller opplevd motarbeiding for eksempel i utdanningsplaner. Reaksjonene illustrerer hvor vanskelig, men også hvor viktig, balansegangen er mellom å motivere og samtidig gi et realistisk bilde av videre muligheter i Norge. Tilbakemeldingene viser også nok en gang at tilbudet til flyktninger med høyere utdanning har vært for dårlig. Både hjelpeapparatet (Lund 2003) og flyktninger med høy utdanning trekker fram et dårlig utbygd og lite oversiktlig utdanningstilbud for voksne uten studiekompetanse som en viktig barriere for å ta etter- og videreutdanning i Norge. Slike innspill føyer seg inn i rekken av kartlegginger både fra Utlendingsdirektoratet og forskningsinstitutter som påpeker problemene innenfor denne delen av tiltaksviften. Samtidig er det på sin plass å minne om at flyktningene som er intervjuet i denne undersøkelsen møtte et offentlig apparat som på dette området ser noe annerledes ut i dag. Tilbakemeldingene må derfor vurderes i forhold til hvor store endringene har vært og hvor – både tematisk og geografisk – det fortsatt er mangler.

Utfordringer til videre forskning

En viktig utfordring for videre forskning vil være å følge reformen fra prøveprosjekt til landsdekkende lov: På hvilken måte implementeres loven i kommunene, og hvilke resultater oppnås? Det vil som et ledd i dette være svært interessant å følge utviklingen i integreringstakten til nye årskull (kohorter) med flyktninger. Vil den positive utviklingen vi har sett i bosettingskohortene fra 1997 til 1999 fortsette?

Kvalitetssikring av integreringsarbeidet er åpenbart svært viktig. Økonomisk insensitiv bruk overfor en gruppe som er i en svak posisjon stiller strenge krav til kvaliteten i tiltaket. Yrkesaktivitet, utdanningsaktivitet og norskprogresjon er selvsagt sentrale mål, men deltakernes egne erfaringer og opplevelser av systemets legitimitet må også tillegges stor vekt. På hvilken måte kan vi sikre oss mot overtramp og maktmisbruk? Furuset bydel (Oslo) og Lier kommune har fått midler fra Utlendingsdirektoratet for å utvikle systemer for egevalueringer i integreringsarbeidet. I begge prosjekter ble innhenting av flyktningenes erfaringer og opplevelser som deltakere i introduksjonsprogram prioritert. I tillegg til nasjonalt utviklingsarbeid, ville det vært interessant å gjennomføre en komparativ kartlegging av andre lands erfaringer med kvalitetssikring av kvalifiseringsarbeidet.

En viktig flaskehals i introduksjonsprogrammet er allerede identifisert - *arbeidspraksis*. Det foreligger god dokumentasjon på hvor viktig det er for sluttresultatet at arbeidspraksisen er relevant og kompetansegivende. Men – i hvilken grad vil det offentlige apparatet lykkes i å skaffe praksisplasser til alle flyktninger som gjennom introduksjonsprogrammet nå vil ha krav på et slikt tilbud? Vi har rikelig med eksempler på hvor vanskelig det kan være å finne praksisplasser og hvor lett det kan gå galt i relasjonen mellom bedrifter og arbeidsgivere på den ene siden, og kommune og praksisplassdeltakere på den andre. En viktig oppgave framover vil derfor bli å dokumentere og formidle ulike erfaringer i bruk av språk – og arbeidspraksis som virkemiddel i kvalifiseringsarbeidet. Arbeidsgiverperspektivet har så langt vært lite belyst. Nylig publiserte data fra VOX-barometeret (2004) viser at ni av ti bedrifter ennå ikke har mottatt informasjon om introduksjonsprogrammet. Relativt mange virksomheter – 67 prosent av de som har

tatt stilling til spørsmålet – er *positive* til å ta imot en deltaker fra introduksjonsprogrammet, men bare 46 prosent mener det er *praktisk mulig*. Her er det store variasjoner mellom ulike bransjer. Innenfor Eiendomsdrift og annen tjenesteyting, Finansiell tjenesteyting/Forsikring og Transport/Kommunikasjon er det bare rundt en firedel av bedriftene i undersøkelsen som mener det vil være mulig å ta imot en deltaker. Videre forskning bør kartlegge hva som skal til for at arbeidsgiverne skal være villige til å ta imot flyktninger på praksisplass. Hvilke positive og eventuelt negative erfaringer har arbeidsgivere i forhold til utplasserte flyktninger? Og hva med arbeidsgivere som til nå ikke har vært åpne for å ta imot flyktninger på språk- eller arbeidspraksis – hvilke vurderinger veier tyngst for dem? Er den store variasjonen VOX finner mellom ulike bransjer et resultat av at noen typer virksomheter egner seg dårlig som tilbyder av praksisplass? Eller, er det slik at disse virksomhetene har behov for en annen type tilrettelegging og oppfølging for å finne det attraktivt å tilby praksisplass til introduksjonsprogrammets deltakere. Forskning som tar utgangspunkt i arbeidsgivernes perspektiver vil etter vår oppfatning kunne gi verdifulle innspill for eksempel i forhold til hvilke typer virksomheter som er åpne for å ta imot flyktninger på språk- eller arbeidspraksis, hva slags virksomheter som er best egnet og en utarbeiding av virksomhetsspesifikke modeller for omfanget og innholdet i den offentlige oppfølgingen av utplasserte programdeltakere.

Integrering av ikke-vestlige flyktninger i nordiske arbeidsmarkeder er en utfordrende og viktig oppgave. Utviklingen av arbeidsmetoder skjer fortløpende, og den skjer selvsagt ute i kommunene, ikke på en forskerpult. Forskere kan derimot være brukbare til å sammenfatte og evaluere arbeidsmetodene. Forslagene over er eksempler på noen av de temaene vi mener ville vært nyttige å se videre på. Når loven skal implementeres av alle kommuner som bosetter flyktninger vil det dukke opp nye utfordringer og forhåpentligvis nye løsninger. Vi mener derfor det er svært viktig at søkingen etter gode arbeidsmetoder videreføres – både innenfor og utenfor det som i dag omtales som introduksjonsordningen.

Vedleggstabeller

Vedleggstabell 3.1: Flyktninger bosatt i årene 1997-1999 fordelt etter kjønn, regional bakgrunn, alder og utdanningsnivå for hvert bosettingsår. Overføringsflyktninger er utelatt.

KJØNN	1997	1998	1999	2000
Mann	44,7	55,7	59,9	69,1
Kvinne	55,3	44,3	40,1	30,9
REGION	1997	1998	1999	2000
Øst Europa	30,0	22,4	36,3	35,8
Afrika	28,7	38,0	22,5	23,3
Asia	39,9	39,1	40,9	40,3
Sør- og Mellom Amerika	1,4	0,4	0,3	0,5
ANTALL BARN	1997	1998	1999	2000
Ingen barn	45,0	42,7	39,2	43,5
Ett barn	13,4	14,6	15,6	16,5
To barn	15,6	17,5	19,6	19,6
Tre barn	9,9	11,6	11,4	8,4
Fire eller flere barn	16,1	13,6	14,3	12,1
ALDER	1997	1998	1999	2000
20-28	32,2	29,8	27,5	29,3
29-35	22,6	30,7	32,3	30,9
36-45	19,4	23,9	26,0	26,9
46+	25,9	15,6	14,2	12,9
UTDANNING	1997	1998	1999	2000
Ingen utdanning eller barneskole/førskole	4,7	3,7	3,1	2,4
Ungdomsskole	16,5	11,4	13,5	10,4
Videregående utdanning	40,0	38,5	30,6	25,0
Universitets- og høyskoleutdanning	11,1	14,8	14,7	11,3
<i>Uoppgitt</i>	27,7	31,6	38,2	50,9
ANTALL	930	1417	2824	1105

Kilde: Registerdata Statistisk sentralbyrå 2003

Vedleggstabell 4.1: Andel av alle yrkesaktive som sier de får brukt tidligere utdanning og arbeidserfaring i jobben, etter utdanningsnivå. (N=206). ↓

	Barneskole, ungdomsskole eller ingen utd	VGS	Høyskole eller universitet
Stor/ganske stor grad	16	34	38
Liten/ingen grad	66	60	60
Vet ikke/uaktuelt	18	6	2
Antall	50	88	68
Prosent	100	100	100

Kilde: Telefonintervjuer, Fafo 2003.

Litteratur

- Barth, E., B. Brantsberg og O.Raaum (2002): Inntektsutvikling for innvandrere. *Søkelys på arbeidsmarkedet* 19:135-146.
- Blom, S (2004): "Integrering av flyktningkohorter. Må ta tiden til hjelp". Artikkel i *Samfunnsspeilet* nr.2 Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Brochmann, G. (2003): "Del II av Norsk innvandringshistorie 1975-2000" i *Norsk innvandringshistorie – I globaliseringens tid 1940-2000, Bind 3*. Oslo: Pax Forlag.
- Djuve, A.B og H.C. Pettersen (1997): *Virker tvang? Erfaringer med bruk av økonomiske sankjoner i integreringsprogram for flyktninger*. Fafo rapport 234. Oslo: Fafo.
- Djuve, A.B (2002): *Overføringsflyktninger: Bosettingskommuner og integrering. Forprosjekt*. Fafo notat 2002:8. Oslo: Fafo.
- Djuve, A.B og K. Hagen (1995): *Skaff meg en jobb. Levekår blant flyktninger i Oslo*. Fafo rapport 184. Oslo: Fafo.
- Djuve, A.B. (1999): *Etniske minoriteter og de nordiske velferdsstatene*. Fafo rapport 304. Oslo: Fafo.
- Djuve A.B, M.Lund, H-C.Kavli og T. Østberg (2001): *Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering. Resultater fra forsøk med heldags introduksjonsprogram for flyktninger*. Fafo rapport 364. Oslo: Fafo.
- Drøpping, J.A og H.C. Kavli (2002): *Kurs for arbeid*. Fafo rapport 387. Oslo: Fafo.
- Epland, J. (2002): *Barn i husholdninger med lav inntekt: Omfang, utvikling, årsaker*. Rapport 2002/9. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Epland, J. Og M.I. Kirkeberg (2002): Inntekt oppgitt i intervju og på selvangivelsen "Hvor stor var inntekten din i fjor?" *Samfunnsspeilet* 2002:6. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Hagelund, A. (2002): *The importance of being decent. Political discourse on immigration In Norway 1970-2002*. Doktorgradsavhandling, Universitetet i Oslo.
- Hagen, A. E. Svensen og K. Folkenborg (2002): *Dokumentasjon av realkompetanse gjennom yrkesprøving*. Fafo rapport 388. Oslo: Fafo.
- Hagen, A. Og E. Svensen (2002): *Billett til yrkeslivet. Sluttrapport fra evalueringen av Yrkesprøvingsprosjektet i Oslo kommune*. Fafo rapport 394. Oslo: Fafo..
- Hedström, P, A-S Kolm og Y Åberg (2003): *Sosial interaktion och arbetslöshet*. Rapport 2003:11. Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.

- Hotz, V. J., Klerman, J. A. and Imbens, G. W. (2000) *The Long-Term Gains from GAIN: A Re-Analysis of the Impacts of the California GAIN Program Latest Draft*. October 6, 2000. Los Angeles: University of California, NBER, and RAND
- Kavli, H.C. (2004): "Familiepolitiske dilemma i et fleretnisk samfunn" i A. Leira og A-L Ellingsæter (red) *Velferdsstaten og familien – Utfordringer og dilemmaer*. Oslo: Gyldendal Akademiske.
- Kavli, H.C. og E. Svensen (2001): *Overføringsflyktninger, uttak og integrering*. Fafo notat 2001:8. Oslo: Fafo.
- Kirkeberg, M.I. (2001): "Færre ikke-vestlige innvandrere med lav inntekt" i *Samfunnsspeilet* nr. 2, 2001. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Lappegård, T. (2002): "Fruktbarhet blant innvandrerkvinner: Myter og fakta." s.21-27 i *Samfunnsspeilet* 2/2002. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Lie, B. (2003): Store forskjeller i innvanderes utdanningsnivå. *Samfunnsspeilet* nr.3, 2003. Statistisk sentralbyrå.
- Lund, M (2003): *Kvalifisering for alle. Utfordringer ved obligatorisk introduksjonsordning for nyankomne flyktninger*. Fafo rapport 414. Oslo: Fafo.
- Lødemel, I. and H. Trickey (2000): *"An offer you can't refuse? Workfare in an international perspective. Bristol: The Policy Press.*
- Mathisen, Bjørn (2003): *Flyktninger og arbeidsmarkedet. 4 kvartal 2003*. Notat 2003/63. Oslo: Statistisk sentralbyrå..
- NOU 1998:15: *Arbeidsformidling og arbeidsleie*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Schmidt, (2002): *Betydningen af familieformer og familietraditioner for integreringsprocesserne*. AMID Working paper series 21/2002. Ålborg: akademiet for Migrationsstudier I Danmark.
- Statistisk sentralbyrå tredje kvartal 2003: *Registrert arbeidsløse blant innvandrere*. <http://www.ssb.no/innvarbl/arkiv/>
- St.meld. nr.50 (1998-99) *Utjamningsmeldinga - Om fordeling av inntekt og levekår i Norge*. Sosial- og helsedepartementet.
- Try, Sverre (2002): "Bruker akademikere arbeidsformidlingen?" s 113-124 i *Søkelys på arbeidsmarkedet, årgang 19*.
- VOX-barometeret (2004): <http://www.vox.no>
- Østby, Lars (2001): "Beskrivelse av nyankomne flyktningers vei inn i det norske samfunnet. Vedlegg 1 til NOU 2001:20 *Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere*. Kommunal- og regionaldepartementet.

Hvordan gikk det etterpå?



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

Fafo-notat 2004:24
Bestillingsnummer 748
ISSN 0804-5135