

Springbrett for integrering

Introduksjonsordningen skal gjøre nyankomne innvandrere i stand til å forsørge seg selv og sin familie, samtidig som de blir kjent med det norske samfunnet. Tre av fem er i arbeid eller utdanning året etter at de deltok i ordningen, men mange ser ut til å trenge supplerende sosialhjelp underveis. Vi har samlet data fra forskjellige registre for å se hvordan det har gått med deltakerne.

Bjørn Mathisen

Introduksjonsordningen ble iverksatt i september 2004 for å bidra til en lettere og raskere integrering av nyankomne flyktninger og innvandrere til det norske samfunnet. Alle kommuner som bosetter flyktninger, har plikt til å tilby introduksjonsprogrammet. Voksne innvandrere med en oppholdstillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse, har rett og plikt til å gjennomføre 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Med deltakelse på fulltid tar det normalt inntil to år. Det er kommunen som har ansvar for å tilrettelegge opplæringen. Målet er at deltakerne kommer over i arbeid eller utdanning. Noen av dem gjør det før de har fullført programmet.

Deltakerne har krav på en introduksjonsstønad som tilsvarer to ganger folkestrygdens grunnbeløp, eller 126 000 kroner i 2006. De som er under 25 år, får ikke mer enn to tredjedeler av beløpet. Slik ønsker myndighetene å stimulere de unge nyankomne til å ta høyere utdanning med andre finansieringsordninger. Introduksjonsstøtten er en skattepliktig inntekt, og er helfinansiert av staten.

Programmet består av flere typer tiltak og kurs. Norsk språk og samfunnskunnskap står sentralt, dessuten språk- og arbeidspraksis. Praksisen tilbys ved utplassering på en arbeidsplass der deltakerne får språktrening og arbeids erfaring. For eksempel kan småbarnsmødre tilbys praksisplass i en åpen barnehage noen dager i uka.

Rettigheter og plikter

Introduksjonsloven fastsetter rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet. Loven gjelder «nyankomne utlendinger med flyktningliknende bakgrunn mellom 18 og 55 år som har behov for grunnleggende kvalifisering». Ved å gi de nyankomne grunnleggende ferdigheter i norsk, innsikt i norsk samfunns liv og forberede dem på deltakelse i yrkeslivet og/eller utdanning er målet å gjøre dem i stand til å forsørge seg og sin familie. Det skal også styrke den enkeltes mulighet til å delta i samfunns livet generelt. Kommunene skal skreddersy introduksjonsprogrammet til den enkeltes behov for kvalifisering.

De som har rett til 300 timer med opplæring, kan ved behov få tilbud om ytterligere 2 700 timer opplæring i norsk. Opplæringen må gjennomføres i løpet av fem år. Selve programmet kan i særlige tilfeller utvides fra to til tre år.

Egen introduksjonslov

Med lov **4. juli 2003** nr. 80 om introduksjonsordning og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) ble både introduksjonsprogram og -stønad gjort **obligatorisk for kommunene** fra og med 1. september året et etter. Før det hadde et økende antall kommuner ulike prøveordninger for å integrere innvandrene ved bosetting.





Ved å kombinere et program med en egen introduksjonsstønad vil lovgiveren sørge for at færrest mulig av nyankomne innvandrere blir avhengig av sosialhjelp fra første dag i Norge. Det er et av lovens formål at de aktivt yter noe, først og fremst til beste for seg selv, men også for samfunnet, for å gjøre seg berettiget til den økonomiske ytelsen.

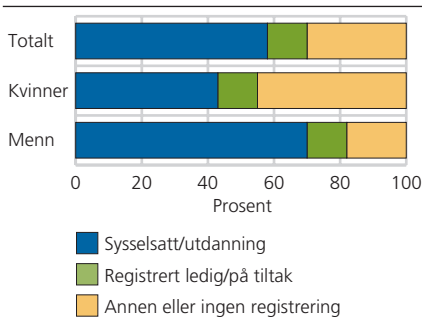
Introduksjonsordningen er dessuten et viktig verktøy for kommunene i integreringen av nyankomne. Loven stiller klare krav til kommunene og gir samtidig kommunen mulighet til å stille krav til den nyankomne.

Hvem deltar?

I løpet av 2005 deltok 8 500 personer i introduksjonsprogrammet. Av disse var i overkant av 6 000, eller 71 prosent, fremdeles i ordningen ved utgangen av året. Deltakelsen var jevnt fordelt på fylkene, sett i forhold til antall innbyggere. Av kommunene var det flest deltakere i Oslo, Bergen, Kristiansand og Trondheim. I 2005 var det flest deltakere fra Somalia, Afghanistan, Irak og Russland. Afghanistan hadde den høyeste andelen menn (70 prosent), mens Irak sto for den høyeste andelen kvinner (59 prosent).

For hele gruppa var kjønnsfordelingen 55, mot 45 prosent i menns favør. Flertallet av dem som deltar i ordningen, er mellom 26 og 35 år, og kvinneandelen synker med alder.

Figur 1. Personer som gikk ut av introduksjonsprogrammet i 2005, etter kjønn og status på arbeidsmarkedet i november 2006. Prosent



Kilde: Monitor for introduksjonsordningen 2007, Statistisk sentralbyrå.

Hvordan går det etterpå?

Introduksjonsordningen er en storsatsing fra myndighetenes side. Betydelige resurser er brukt, og forventningene til resultatene er store. Regnskapstall som er rapportert inn fra kommunene, viser at samlet brutto driftsutgifter til introduksjonsstønad i 2006 var 850 millioner kroner, mot 705 millioner i 2005.

I alt 58 prosent av dem som gikk ut av introduksjonsordningen i løpet av 2005, var sysselsatt eller under utdanning i november 2006. 12 prosent var registrert arbeidsledig eller på tiltak, mens 30 prosent hadde annen eller ingen registrering. Av dem som avsluttet etter gjennomført program, var hele 65 prosent sysselsatt eller under utdanning. Arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen uttalte i desember 2007 at disse tallene viser at integreringen er på rett vei.

Datagrunnlaget gir oss et relativt finmasket bilde over hvor vi finner igjen personene som gikk ut av programmet. Vi kan vite hvorvidt de er i jobb, om de har satt seg på skolebenken på universitetet eller på videregående skole, om de er arbeidsledige eller på arbeidsledighetstiltak. For statistikk- og analyseformål har vi valgt å dele inn de mange ulike «statusene» i tre grupper. Ellers ville man fort ende opp med for små tall i hver kategori til at det lot seg publisere av personvern hensyn. Følgende tredeling er en god måte å beskrive grad av tilknytning til arbeidslivet på:

- **Sysselsatt/under utdanning.** Gjelder for 58 prosent, eller 1 318 personer. Denne gruppen er satt sammen av dem som kun er registrert som sysselsatt, kun under utdanning, eller kombinerer sysselsetting og utdanning. Her er andelen henholdsvis 39, 11 og 9 prosent.
- **Registrert ledig/på tiltak.** Denne gruppen utgjør 12 prosent, eller 274 personer, herunder de som er registrert ledige hos NAV, 8 prosent, og de som deltar på ordinært arbeidsmarkedstiltak, 5 prosent. Denne gruppen må kunne sies å ha en betydelig større grad av tilknytning til arbeidslivet enn den tredje kategorien, fordi de er inne i et aktivt løp rettet mot sysselsetting.
- **Annen eller ingen registrering** per november 2006. Gjelder 30 prosent, eller 669 personer. Her er graden av tilknytning til arbeidsmarkedet svakest. 3 prosent er NAV-registrert som yrkeshemmet, 1 prosent som langtidssykemeldt eller under rehabilitering, og under 1 prosent er uførepensjonert. I alt 17 prosent er ikke registrert i noen av de tilgjengelige datakildene, mens 8 prosent er registrert som mottakere av sosialhjelp.

Menn i større grad i arbeid

Blant dem som var kommet i arbeid eller utdanning, var det nesten dobbelt så stor andel av menn som av kvinner. Kvinners andel var dobbelt så stor blant dem som hadde liten eller ingen tilknytning til arbeidslivet. Kjønnforskjellen for utdanning er betydelig mindre enn for arbeidslivet. Menn er litt oftere enn kvinner registrert som arbeidssøkende, mens kvinner er i litt større grad med på tiltak.



Yngre setter seg på skolebenken

I aldersgruppen 18-25 år er hele 67 prosent i arbeid og utdanning, av alle som gikk ut av introduksjonsordningen i 2005. Det er i denne aldersgruppen vi finner størst andel på skolebenken. 31 prosent er kun i arbeid, og henholdsvis 21 og 15 prosent er kun under utdanning eller under utdanning kombinert med arbeid.

Mens graden av deltakelse i arbeid og utdanning synker med alderen, øker sannsynligheten for å være registrert ledig eller være på tiltak opp til 45-årsalder, for så å synke igjen. Andelen personer med annen eller ingen registrering øker litt med alder, før den gjør et betydelig hopp opp til over 60 prosent for dem som er 56 år og over. Dette utslaget forsterkes av at så å si alle som er blitt uføretrygdet, er 56 år og eldre. Denne aldersgruppen består vel å merke kun av til sammen 34 personer.

Afghanistan på topp

Blant de fem store deltakerlandene varierte andelen som var kommet i arbeid eller utdanning, fra 47 prosent for Somalia til 66 prosent for Afghanistan. Somalia hadde den største andelen registrert ledige eller på tiltak, 16 prosent, mens Afghanistan hadde lavest andel ledige eller på tiltak, 10 prosent. I den andre enden av skalaen hadde Somalia og Irak hadde prosentvis flest med den laveste graden av arbeidsmarkedstilknytning, det vil si annen eller ingen registrering, henholdsvis 36 og 35 prosent. Afghanistan hadde den laveste andelen i denne kategorien, 24 prosent (figur 2).

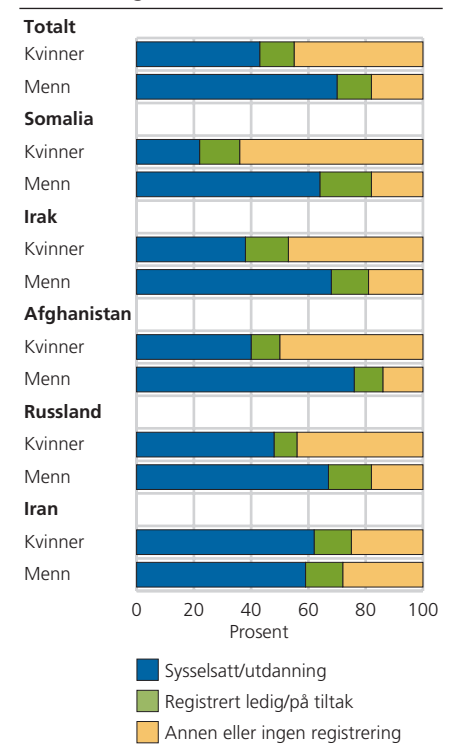
Innvandringsgrunn kan ha en betydning

Hvorvidt innvandrerne er i jobb året etter introduksjonsprogrammet, ser ut til å variere etter innvandringsgrunn. De som er kommet til Norge som overføringsflyktninger, har den høyeste andelen i arbeid/utdanning, hele 65 prosent. Denne gruppen består nesten av dobbelt så mange menn som kvinner. Såkalte primærflyktninger, det vil si de som har fått asyl eller opphold på humanitært grunnlag, ligger ikke langt etter i arbeid eller utdanning, med 61 prosent. Blant de familiegjenforente med en flyktning var kun 41 prosent i arbeid/utdanning. I gruppen familiegjenforente som var uten noen eller annen registrering i november 2006, var ni av ti kvinner.

Det ser ut til å være relativt stor variasjon mellom kommuner i situasjonen for innvandrerne som deltok i introduksjonsprogrammet i november 2006. Figur 2 tar utgangspunkt i de kommunene som har hatt flest deltakere. Den sier ingen ting om i hvilken grad personene fortsatt er bosatt og eventuelt sysselsatt i samme kommune. Variasjonene reflekterer trolig i større grad egenskaper som kjønn, alder og sammensetning av deltakergruppen i kommunen enn de reflekterer egenskaper ved selve kommunen. Sagt med andre ord: Kommuner som har mange mannlige introduksjonsdeltakere fra Afghanistan, vil ha høyere «suksessrater» enn kommuner der deltakerne domineres av kvinner fra Somalia.

Kjønnsforskjellen i deltakelse i arbeidslivet er minst blant dem som gjennomførte programmet i Bærum kommune, og størst blant dem som gjennomførte

Figur 2. Personer som gikk ut av introduksjonsprogrammet i 2005, etter status på arbeidsmarkedet i november 2006. Utvalgte land. Prosent



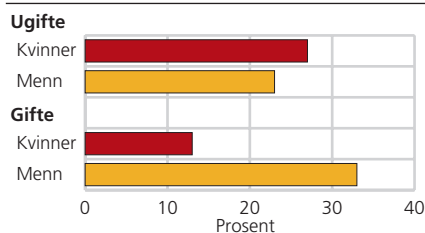
Kilde: Monitor for introduksjonsordningen 2007, Statistisk sentralbyrå.

Tabell 1. Mottakere av introduksjonsstønad som samtidig mottok sosialhjelp. November 2006. Absolutte tall og prosentandel

Alder og kjønn	Personer som mottok introduksjonsstønad i november 2006	Derav personer som mottok introduksjonsstønad og samtidig sosialhjelp i november 2006	Prosentandel
Begge kjønn	5 596	1 321	24
Menn	2 791	808	29
Kvinner	2 805	513	18
Under 25 år			
Menn	492	153	31
Kvinner	521	109	21
25 år og eldre			
Menn	2 299	655	28
Kvinner	2 284	404	18

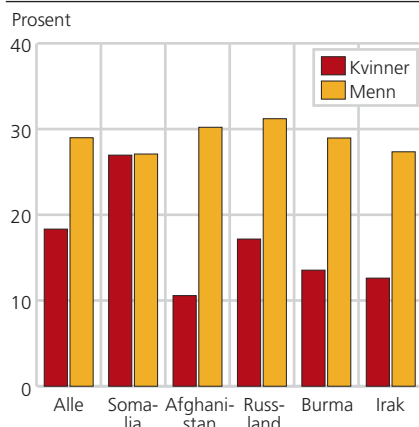
Kilde: Seksjon for leveårsstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

Figur 3. Prosentandel som mottok sosialhjelp i tillegg til introduksjonsstønaden. November 2006. Kjønn og ekteskaplig status



Kilde: KOSTRA, egne beregninger, Statistisk sentralbyrå.

Figur 4. Prosentandel personer som mottok sosialhjelp i tillegg til introduksjonsstønaden. November 2006. Kjønn og utvalgt landbakgrunn



Kilde: KOSTRA, egne beregninger, Statistisk sentralbyrå.

Referanser

Kavli, Hanne, Anniken Hagelund og Magne Bråthen (2007): *Med rett til å lære og plikt til å delta*, FAFO-rapport 2007:34, FAFO.

Mathisen, Bjørn (2007): *Monitor for introduksjonsordningen 2007*, Rapport 2007/43, Statistisk sentralbyrå.

Statistisk sentralbyrå (2007): *Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere 2006* (<http://www.ssb.no/introinnv/>).

Statistisk sentralbyrå (2007): *Økonomisk sosialhjelp, endelige tall, 2006* (<http://www.ssb.no/soshjelp/>).

programmet i Harstad. Samtidig har mannlige deltakere fra Harstad den høyeste graden av deltakelse i arbeidslivet av alle. Videre er det stor variasjon i andelen som står registrert arbeidsledige eller på arbeidsmarkedstiltak hos NAV. De er relativt få i Trondheim og Bærum, men relativt mange i Bamble, Bodø og Oslo.

En av fire får sosialhjelp i tillegg

En av de grunnleggende ideene bak innføringen av introduksjonsstønaden var å skape et alternativ til sosialhjelp. Tanken var at man ville unngå den stigmatiseringen som følger med det å være en passiv mottaker av en økonomisk ytelse. Mot forpliktende deltakelse i introduksjonsprogrammet mottar man en «lønn» i form av introduksjonsstønaden.

Men dekker stønaden de grunnleggende behovene deltakerne har? I hvilken grad er de avhengig av supplerende sosialhjelp?

I FAFOs evaluering av introduksjonsordningen fra 2007, «Med rett til å lære og plikt til å delta», vises det til at i mange kommuner er deltakere avhengig av sosialhjelp ved siden av introduksjonsstønaden.

Dette funnet bekreftes i registerbaserte undersøkelser foretatt i Statistisk sentralbyrå. Vi har sett nærmere på de deltakerne som mottok introduksjonsstønaden i november 2006. Det var oppunder 6 000 personer. Av disse mottok 24 prosent, eller i overkant av 1 300 personer, sosialhjelp i samme måned (tabell 1).

Andelen som mottar sosialhjelp i tillegg til introduksjonsstønaden, er litt høyere blant dem under 25 år, men langt fra så stor som man kanskje kunne forvente ut fra det betydelig lavere stønadsbeløpet, ment til å stimulere til utdanning.

Tallene vi presenterer, gir et inntrykk av behovet for supplerende sosialhjelp. SSB vil i løpet av høsten utvide kunnskapsgrunnlaget om dette behovet.

Størst behov blant hovedforsørgere

Betydelig flere menn enn kvinner er mottakere av supplerende sosialhjelp, 29 mot 18 prosent. Dette kan se ut til å henge sammen med rollen som hovedforsørger. Blant gifte menn er tallet 33 prosent, for gifte kvinner 13 prosent. Blant ugifte er andelen blant kvinner litt høyere (figur 3).

Denne tendensen går igjen i alle de store innvandrerguppene, med ett unntak. Kvinner med bakgrunn fra Somalia er i like stort omfang som menn mottakere av sosialhjelp mens de deltar i introduksjonsprogrammet (figur 4). Denne gruppen har den klart høyeste andelen med kvinnelige aleneforsørgere.

Tendensene som SSB har fanget opp frem til november 2006, tyder på at introduksjonsordningen kan bidra til å gi nyankomne innvandrere raskere fotfeste ute i samfunnet. Vi vil fortsette å følge ordningen i årene fremover. Omfanget av deltakelse blir kartlagt ut fra den kommunale statistikken i KOSTRA-systemet, mens registerbaserte undersøkelser vil kunne følge deltakernes løpebane i årene etter at programmet er fullført.