

Hanne C. Kavli, Roy A. Nielsen og
Miriam Latif Sandbæk

Stønadssordningen for enslige forsørgere

**Hvordan fungerer den for mottakere
med innvandringsbakgrunn?**



Hanne C. Kavli, Roy A. Nielsen og
Miriam Latif Sandbæk

Støtnadsordningen for enslige forsørgere

Hvordan fungerer den for mottakere
med innvandringsbakgrunn?

© Fafo 2010

ISBN 978-82-7422-752-1 (papirutgave)

ISBN 978-82-7422-753-8 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: © Jens Sølvberg / Samfoto

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7

Kapittel 1 Innledning 13

1.1 Stønadsordningen for enslige forsørgere.....	14
1.2 Problemstillinger	17
1.3 Innvandrere og enslige forsørgere	18
1.4 Data og metoder	23
1.5 Gangen i rapporten	26

Kapittel 2 Tidligere forskning på enslige forsørgere og overgangsstønad 27

2.1 Utviklingen av dagens ordning	28
2.2 Definisjoner av enslig forsørger	29
2.3 Aktiveringspolitikk i et komparativt perspektiv	31
2.4 Kvantitative studier i Norge	33
2.5 Kvalitative studier av enslige mødre i Norge	36
2.6 Oppsummering.....	42

Kapittel 3 Hvem er mottakerne? 45

3.1 Kort om datagrunnlaget	46
3.2 Kjønn, alder og bosted	46
3.3 Utdanning.....	48
3.4 Landbakgrunn	49
3.5 Botid.....	52
3.6 Antall barn og barnas alder	53
3.7 Hvor lenge mottas overgangsstønaden?.....	55
3.8inntekt	56
3.9 Oppsummering.....	64

Kapittel 4 Overgang til arbeid? 67

4.1 Hvor stor andel er i arbeid etter endt mottak?.....	68
4.2 Betydningen av tidligere arbeidserfaring	71
4.3 Hva med de som ikke jobber?	72
4.4 Hva med innvandrerne?	73
4.5 Arbeidserfaring og formelle kvalifikasjoner	76
4.6 Barnas betydning	79
4.7 Geografisk variasjon	81
4.8 Hvilken betydning har overgangsstønaden?	83
4.9 Oppsummering.....	85

Kapittel 5 Bakkebyråkraters perspektiver.....	87
5.1 Hvem snakker, og hvem snakkes det om?	87
5.2 «En fin ordning – for de som kan bruke den...».....	89
5.3 Kapasitet, kompetanse og kvalitet	91
5.4 NAV-ansattes innspill til endringer	94
5.5 Debatten om misbruk	96
5.6 Oppsummering.....	98
 Kapittel 6 Kvinners opplevelser og perspektiver	101
6.1 Kort om datainnsamlingen	101
6.2 Veien til arbeid	102
6.3 Møtet med velferdsstaten	105
6.4 De økonomiske rammene	109
6.5 I fremmed farvann	112
6.6 Migrasjonsbakgrunn og helse	115
6.7 Oppsummering	116
 Kapittel 7 Oppsummering og diskusjon	119
7.1 Hva kjennetegner mottakere av overgangsstønad?	119
7.2 Fra stønad til arbeid?	121
7.3 Bakkebyråkraters vurdering av stønadsordningen	122
7.4 Enslige forsørgeres erfaringer med stønadsordningen	123
7.5 Hvordan fungerer stønadsordningen for mottakere med innvandringsbakgrunn?	125
7.6 Til ettertanke	131
 Litteratur	133
Vedlegg 1 Informantoversikt	138
Vedlegg 2 Vedleggstabeller til kapittel 4	139

Forord

Stønadsordningene for enslige forsørgere har to siktemål. For det første å sikre en rimelig inntekt for personer som står alene med omsorgen for ett eller flere barn. For det andre å gi midlertidig hjelp til selvhjelp, slik at enslige forsørgere skal bli bedre rustet til å forsørge seg selv og barnet/barna ved lønnsarbeid. Hovedvekten av norsk forskning om enslige forsørgere er knyttet nettopp til denne gruppens tilknytning til arbeidsmarkedet. Dette gjelder ikke minst etter reformen i 1998, der rettigheten til overgangsstønad ble redusert fra ti til fem år – de to siste årene bare under forutsetning av en viss egenaktivitet. Samtidig er det svært lite av denne litteraturen som tar for seg hva som kjennetegner mottakerne av stønadsordningen for enslige forsørgere i den innvandrede delen av befolkningen og, ikke minst, i hvilken grad stønadene kan sies å øke sannsynligheten for overgang til lønnet arbeid. I denne rapporten tar vi i bruk både registerdata tilrettelagt av Statistisk sentralbyrå og kvalitative intervjuer med enslige forsørgere og representanter for ulike deler av hjelpeapparatet for å belyse disse spørsmålene.

Rapporten er utført på oppdrag for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD), og vi vil gjerne takke for å ha fått muligheten til å gjennomføre et svært spennende prosjekt. Takk spesielt til Anne Folkvord, Erik Mosli og Marie Nilsen Seland i BLD og Turid Østby Vibe i AD for godt samarbeid og viktige innspill underveis i arbeidet. Stor takk også til Fafos informasjonsavdeling for rask og god ferdigstilling av manus. Sist men ikke minst vil vi rette en stor takk til alle informantene som har latt seg intervju. Dere har delt erfaringer som gir verdifulle innblikk i hvordan ordningen kan fungere i praksis og på hvilke områder det finnes utfordringer og forbedringspotensial. Ikke alle perspektiver, historier og erfaringer dere har delt har fått plass i denne rapporten, men samtaler med dere har gitt svært viktige bidrag til vår samlede forståelse av situasjonen både til bakkebyråkrater og enslige forsørgere.

Rapporten er skrevet som et samarbeid mellom Hanne Cecilie Kavli, Roy A. Nielsen og Miriam Latif Sandbæk. Vi har delt hovedansvaret for kapitlene på følgende vis: kapittel 3 og 4 er skrevet av Nielsen, kapittel 1, 5 og 6 er skrevet av Kavli og Sandbæk, kapittel 2 er skrevet av Sandbæk og kapittel 7 er utformet av forfatterne i fellesskap.

Fafo, 1. oktober 2010

Hanne C. Kavli (prosjektleder)

Roy A. Nielsen

Miriam Latif Sandbæk

Sammendrag

Stønadssystemene for enslige forsørgere har to siktemål. For det første å sikre en inntekt for foreldre som står alene med omsorgen for barn. For det andre å bidra til at flere enslige forsørgere skaffer seg kompetanse som gjør dem mer attraktive på arbeidsmarkedet. Viktige grep har vært å stille krav om egenaktivitet og legge til rette for slik aktivitet, blant annet gjennom stønad til barnetilsyn. Det har vært gjennomført en rekke studier av enslige forsørgeres situasjon både før og etter reformen i 1998, men så langt ingen med et spesielt søkelys på enslige forsørgere med innvandringsbakgrunn. I denne rapporten tar vi for oss situasjonen blant enslige forsørgere i Norge med innvandringsbakgrunn. Hvem er de, hva kjennetegner dem og ikke minst – bidrar stønadssystemet til at flere finner veien til utdanning og arbeidsliv? Er det særskilte utfordringer for at stønadssystemet for enslige forsørgere skal virke etter hensikten for personer med innvandringsbakgrunn? Og er insentivene i ordningene tilstrekkelige for formålet om å stimulere til arbeid og utdanning slik at mottakerne av stønaden kan bli i stand til å forsørge seg selv? For å belyse spørsmålene tar vi i bruk både registerdata tilrettelagt av Statistisk sentralbyrå, kvalitative intervjuer med bakkebyråkrater og kvalitative intervjuer med enslige forsørgere med innvandringsbakgrunn.

Hva kjennetegner mottakere av overgangsstønad?

I 2007 mottok i underkant av 35 000 personer overgangsstønad. Over 95 prosent av mottakere av overgangsstønad er kvinner, og majoriteten av mottakerne er uten innvandringsbakgrunn. Litt over 15 prosent av mottakerne, under 5000 personer, har innvandret til Norge, de fleste fra ikke-vestlige land. Mottakere fra ikke-vestlige land er samlet sett svakt overrepresentert blant mottakerne. Mottakere fra Somalia er sterkest overrepresentert, men de utgjør likevel en svært liten del, under 3 prosent, eller i underkant av 900 personer, av det totale antallet av mottakerne av overgangsstønad.

Hovedinntrykket av mottakerne, innvandret eller ikke, er at de er mer like enn forskjellige. *Fellestrekk*: De fleste er kvinner, de er omtrent like gamle, og de mottar stønaden like lenge. *Små forskjeller*: Et klart flertall av mottakere av overgangsstønad har ett eller to barn. Dette gjelder for syv av ti ikke-vestlige mottakere og for åtte av ti mottakere uten innvandringsbakgrunn. Dermed er det en litt høyere andel som har mer enn to barn blant ikke-vestlige mottakere. Innvandrede mottakere, særlig fra ikke-vestlige land, er konsentrert på Østlandsområdet, mens øvrige mottakere er ganske jevnt

fordelt ut over landet. Halvparten av mottakerne med ikke-vestlig bakgrunn bor i Oslo og Akershus. *Store forskjeller:* Mottakere av overgangsstønad med ikke-vestlig bakgrunn utmerker seg med svært lite arbeidsmarkedserfaring og lite utdanning.

Fra stønad til arbeid

Overgangsstønaden ser ut til å fungere godt som midlertidig hjelp til selvhjelp: mange går over til arbeid etterpå. Dette gjelder blant enslige forsørgere både med og uten innvandringsbakgrunn, men registerdataene viser at relativt sett går flere ikke-vestlige innvandrere enn norske over i jobb etter endt stønadsperiode.

Samlet sett har tidligere mottakere av overgangsstønad, det vil si mottakere både med og uten innvandringsbakgrunn, høyere sysselsetting enn andre kvinner som har samme alder, utdanning, bosted osv. Det innebærer blant annet at kvinner med innvandringsbakgrunn som tidligere har mottatt overgangsstønad, har høyere grad av sysselsetting enn kvinner med innvandringsbakgrunn generelt. Når vi ser på sysselsetting etter hvor i Norge tidligere mottakere av overgangsstønad bor, finner vi at for kvinner i majoritetsbefolkningen, er sysselsettingen gjennomgående lavere blant tidligere mottakere av overgangsstønad enn den er for kvinner for øvrig. Blant ikke-vestlige innvandrere er sysselsettingen høyest blant tidligere mottakere i alle regioner. Ikke-vestlige innvandrere som har mottatt overgangsstønad og er bosatt i Oslo og Akershus og i Nord-Norge, har nesten samme sysselsettingsrater som kvinner uten overgangsstønad i majoritetsbefolkningen. Blant innvandrere, både fra vestlige og ikke-vestlige land, øker sysselsettingen jo lenger tid som er gått siden de sluttet å motta overgangsstønad. Hvor lenge det er siden mottaket ble avsluttet har imidlertid liten betydning for kvinner uten innvandringsbakgrunn. Antall år med stønad har liten betydning for sysselsetting blant norske mottakere. Blant ikke vestlige innvandrere er sysselsettingsnivået noe lavere blant langtidsmottakere (4–6 år) enn blant korttidsmottakere (1–3 år).

Tidligere arbeidserfaring (tidligere arbeidsinntekt over 1G) øker sannsynligheten for å være sysselsatt etter avsluttet stønadsperiode. Andelen som har slik arbeidserfaring er lavest blant tidligere mottakere med ikke-vestlig bakgrunn. For tidligere mottakere av overgangsstønad ser vi at økende antall barn reduserer sysselsettingen, særlig blant ikke-vestlige innvandrere. Alder på yngste barn har liten betydning for sysselsettingen for tidligere mottakere av overgangsstønad. Når vi i en regresjon tar hensyn til alle kjennetegn samtidig, finner vi at overgangsstønaden har en svak positiv sammenheng med sysselsettingen blant norske kvinner og en litt sterkere sammenheng blant kvinnelige ikke-vestlige innvandrere.

Hvordan fungerer stønadsordningene for mottakere med innvandringsbakgrunn?

Stønadsordningen for enslige forsørgere kan fungere som god hjelp til å ta utdanning og bli selvforsørget gjennom arbeid. I et system der alle – i hovedsak – får samme type tilbud, blir likevel muligheten til å lykkes innenfor de rammene ordningen har, svært forskjellig.

Budskapet til ansatte ved lokale NAV-kontor i Oslo var at stønadsordningen for enslige forsørgere fungerer godt på den måten at den bidrar som en støtte til utdanning og senere overgang til arbeid, for mange. Informantene presiserte at dette også gjelder ikke-vestlige innvandrere. Premisset er at den enslige forsørgeren har forutsetninger for å orientere seg i systemet og benytte seg av mulighetene som finnes der.

Dybdeintervjuene med syv enslige forsørgere med bakgrunn fra Somalia, Thailand, Eritrea, Iran, Pakistan og Norge, viser på sin side at kvinnene har svært ulike forutsetninger for å nyttiggjøre seg mulighetene i stønadsordningen til å kvalifisere seg for videre arbeid. Felles for de innvandrede kvinnene som greier å dra nytte av ordningen ser ut til å være en del utdanning fra hjemlandet eller fra Norge, relativt gode norskerdigheter og i en del tilfeller også familie eller venner som kan hjelpe til med barnepass og økonomisk støtte. Enslige kvinner som har kommet til Norge med lite eller ingen utdanning, som har svake norskkunnskaper og problemer med å få oversikt over den norske velferdsstaten, har helt særskilte utfordringer. I tillegg utgjør antall barn – og dermed omsorgsansvar, samt dårlig helse andre viktige barrierer.

Intervjuene med enslige forsørgere har for det første illustrert hvordan et nettverk av venner og familie kan fungere som avlastning og støtte, både emosjonelt og økonomisk. Belastningen ved å ha omsorgsansvaret for barn(a) alene blir tilsvarende større blant de som ikke har familie å støtte seg på. For det andre ga flere av kvinnene uttrykk for at det kan være vanskelig å få oversikt over rettigheter og plikter innenfor det norske velferdsapparatet. Enkelte hadde opplevd å miste stønader de var berettiget til. Andre var engstelige for at de ikke hadde forstått hvilke krav som ble stilt til de ulike ytelsene, og at de dermed ikke gjorde alt de skulle for å møte kravene. Et tredje poeng handler om tilgangen til og bruken av tolketjenester. Norskerdigheter vil ha stor betydning for en enslig forsørgers mulighet til å forstå hensikten med – og reglene knyttet til – stønadsordningen. Enslige forsørgere med svake norskerdigheter vil være mer sårbare og mer prisgitt den informasjonen og (mer eller mindre tilrettelagte) veiledningen de får, enn andre enslige forsørgere. Det fjerde poenget vi ønsker å løfte fram er kvinnes vurdering av reglene om hva slags kvalifisering som gir rett til forlenget overgangsstønad. Både kvinner som ønsket å fullføre en høyere utdanning og kvinner som ønsket å fortsette med norskundervisning, satte spørsmålstegn ved regelverket, om enn med noe ulik begrunnelse. For kvinner med noe utdanning blant våre informanter er det nødvendighetskravet og hvor det slår inn som kritiseres. For kvinner med lite utdan-

ning er det regelen om at norskundervisning ikke defineres som «nødvendig nok» det settes spørsmålsteget ved.

De ansatte i NAV understreket at enkelte av stønadsmottakerne har et særskilt behov for tett oppfølging. Samtidig kommer det fram fra intervjuene med NAV at de har svært begrenset kapasitet til oppfølging av enslige forsørgerne, og at det er lite eller ikke noe rom for spesielt tilrettelagt oppfølging. En hovedkonklusjon er derfor at lik behandling i den forstand at alle får like mye, eller lite, ikke fører til like resultater, rett og slett fordi noen enslige forsørgere har langt mer omfattende behov for bistand enn det dagens modell kan dekke. Her ser vi også at det er stor forskjell på de som er del av et omfattende kvalifiseringsprogram, som Introduksjonsprogrammet, Kvalifiseringsprogrammet eller Ny sjanse, og de som ikke er del av slike program.

Det at de enslige forsørgerne har så ulikt utgangspunkt, og at NAV i prinsippet gir lik behandling til alle, gjør at ordningen i praksis fungerer ulikt for ulike grupper. For det store flertallet ser det fra registerdata ut som at ordningen fungerer som en hjelp til overgang til arbeid. Samtidig viser de kvalitative intervjuene at ordningen for noen fungerer på en måte hvor de får tre år med inntektssikring, men uten kvalifisering. I tillegg til at en så lang periode uten arbeids- og utdanningsaktivitet kan virke passiviserende, nevnte flere av informantene også at kvinner med svært lite norskferdigheter samtidig mister muligheten for forlenget overgangsstønad. Norskundervisning godkjennes per i dag ikke som «nødvendig utdanning», og gir dermed ikke mulighet for å få forlenget overgangsstønad i to år. For å få stønaden utvidet i to år til videre (ordinær) utdanning, må norskundervisningen være unnagjort først. Dette forutsetter et omfattende undervisningstilbud, og selv med tre års norskundervisning vil enslige forsørgere med ingen eller lav utdanning ha store vansker med å tilegne seg så gode norskferdigheter at de kan følge ordinær undervisning innenfor de første tre årene av stønadsordningen. For noen ser det derfor ut til at svake norskferdigheter og lite kjennskap til det norske velferdssystemet kan bidra til at en del enslige forsørgere med innvandringsbakgrunn har dårlige forutsetninger for å nyttiggjøre seg mulighetene som ligger i ordningen.

Et av spørsmålene vi stilte oss innledningsvis var om insentivene i stønadsordningen var tilstrekkelige for formålet om å stimulere til arbeid og utdanning slik at mottakerne kan bli motiverte og i stand til å forsørge seg selv. Registerdataene viser at det finnes grupper blant de ikke-vestlige innvandrerne hvor gjennomsnittsinntekten er høyere blant stønadsmottakerne enn den er blant øvrige ikke-vestlige innvandrere. Dette gjelder i gruppen som har tre barn eller flere. For enkelte grupper med svært liten tilknytning til arbeidslivet, og dermed med små utsikter til å spe på inntekten med lønn, kan de økonomiske insentivene til å søke arbeid oppleves som helt fraværende. For enslige forsørgere som velger å få kontantstøtte i tillegg, og særlig gjelder dette mødre med mange barn, kan de økonomiske overføringene de mottar fra staten utgjøre mer enn det de kan få gjennom lønnsarbeid. Stønadsordningen kan dermed virke som en

barriere for en del enslige forsørgere med liten motivasjon eller liten tro på mulighetene for å komme seg ut i arbeid.

Intervjuene vi har gjort med enslige forsørgere peker også på flere forhold som tilsier at de økonomiske insentivene ikke nødvendigvis er vesentlige for å sikre overgang til utdanning og arbeid. For det første er en forutsetning for at insentivene skal fungere at stønadsmottaker forstår hensikten med ordningen. Flere av intervjuene med kvinnene viste at dette ikke nødvendigvis er klart. For det andre kan liten tro på egne muligheter påvirke effekten av insentivene. For en del som kommer til Norge med liten eller ingen utdanning, kan det være vanskelig å se for seg mulighetene for å komme i arbeid. Dette handler blant annet om at kvinner som innvandrer til Norge kan ha bakgrunn fra land der lønnsarbeid blant kvinner er uvanlig. Samtidig sier både lærere og programrådgivere vi har intervjuet i forbindelse med dette og andre prosjekter, at mange begynner å se muligheter etter hvert som de lærer mer norsk og deltar i ulike kvalifiseringstiltak. De NAV-ansatte forteller at «noen klarer vi å snu», men at dette ofte krever mer tid og ressurser enn de har til rådighet. Et tredje poeng som spesielt kom fram i intervjuene med kvinnene, var balansen mellom egen aktivitet og oppfølgingen av barna. Mødrene velger ikke nødvendigvis bare ut fra hva de anser som økonomisk lønnsomt, men også ut fra en overordnet vurdering av hva det vil si å være en god mor.

Hvordan legge til rette for (enda) bedre resultater?

Kvinner med innvandringsbakgrunn som mottar overgangsstønad befinner seg ulike steder i det offentlige hjelpeapparatet. Noen deltar i et program, for eksempel Ny sjanse, Introduksjonsprogrammet eller Kvalifiseringsprogrammet. Andre deltar i mer avgrensede og enkeltstående aktiveringstiltak, eller er underveis i et ordinært utdanningsløp. Å drøfte hvilken rolle overgangsstønaden spiller for enslige forsørgeres vei videre inn i arbeid og utdanning, er derfor ikke noen lett oppgave. Omfanget av aktivitetskravet, og effekten av aktiviteten, vil variere mye. De enslige forsørgeres situasjon etter endt periode som mottakere av overgangsstønad, vil handle om flere sider ved det offentliges innsats enn bare omfanget av stønadene. I tillegg kommer selvsagt variasjoner mellom de enslige forsørgerne selv. Vi avslutter rapporten med å peke på fire overordnede forhold som kan drøftes videre med tanke på å gjøre ordningen bedre.

For det første er det et klart behov for tettere og mer omfattende oppfølging av de svakeste mottakerne, slik at de i større grad enn i dag får mulighet til å bruke stønadsperioden slik den er tenkt.

For det andre bør det vurderes å foreta en viss innstramming i stønadsordningen for å sørge for at kvinner som ikke er motivert for aktiviteter utenfor hjemmet, likevel får et økonomisk insentiv til å delta, også de første tre årene av stønadsperioden. Samtidig er det viktig å understreke at en slik innstramming bare vil virke dersom de enslige forsørgerne samtidig får tilbud om tettere veiledning og oppfølging.

For det tredje bør det vurderes om norskopplæring kan inngå som en del av «nødvendig utdanning». Vi har sett at innvandrere med dårlige norskferdigheter kan ha problemer med å forstå hvilke rettigheter og plikter som følger stønadsordningen. Videre er et visst nivå av norskferdigheter avgjørende for å forstå og bli kjent med det norske samfunnet i sin helhet, og av stor betydning for å kunne lykkes med utdanninger som i dag defineres inn som en del av aktivitetskravet.

For det fjerde – omorganiseringen av NAV har medført at kvaliteten på NAVs tjenester i en periode har vært under press. Som vi så i kapittel 5 har omorganisering og endring av arbeidsplasser, arbeidsoppgaver og arbeidsverktøy gjort at den enkelte saksbehandler bare i begrenset grad har oversikt over hvor mange stønadsmottakerne er, og om de er i aktivitet. Trolig vil oppfølgingen av brukere bli lettere og bedre når saksbehandlere får bedre verktøy på plass.

Vi vet at enslige forsørgere utgjør en heterogen gruppe; dette gjelder i majoritetsbefolkningen, og i enda større grad enslige med innvandringsbakgrunn. For en del enslige forsørgere er veien ut i arbeidslivet svært lang, og kvinnes behov for bistand omfattende. Videre debatter om hva som er «et godt resultat» av ulike typer kvalifiseringsprogram og stønadsordninger, bør ta i betraktning hva slags type arbeid kvinnene faktisk har og implikasjoner både av å ta slikt arbeid og av å gå på trygd, både for kvinnene og barna deres.

Kapittel 1 Innledning

Formålet med stønadsordningene for enslige forsørgere er todelt – å sikre en inntekt for personer som har aleneomsorg for barn, og å gi midlertidig hjelp til selvhjelp, slik at enslige forsørgere kan bli bedre i stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid. Overgangsstønad er den viktigste av stønadene til enslige foreldre. Bruken av overgangsstønad er imidlertid ujevnt fordelt i ulike deler av befolkningen. Svært få menn mottar overgangsstønad, og det er betydelige forskjeller i hvor stor andel som mottar stønaden i ulike deler av den innvandrede befolkningen¹. Variasjonene i bruk av ordningen i innvandrerbefolkningen henger sammen med til dels store variasjoner i andel kvinner som er enslige forsørgere. Her skiller særlig kvinner med somalisk bakgrunn seg ut, med en høy andel mottakere av overgangsstønad. Det er 2,5 ganger flere enslige forsørgere blant innvandrere fra Somalia enn det er blant andre innvandrere og i befolkningen for øvrig (Pettersen 2009:256).

I tråd med både regjeringens arbeidslinje og norsk likestillingspolitikk, har det lenge vært stor interesse for innvandrede kvinners deltakelse i arbeidslivet. Det er velkjent at kvinner deltar mindre i arbeidsmarkedet enn menn, og kjønnsforskjellen i sysselsetting gjelder uavhengig av landbakgrunn. Samtidig er det slik at kvinner i deler av den innvandrede befolkningen har betydelig lavere yrkesdeltakelse enn både menn med samme landbakgrunn og kvinner i majoritetsbefolkningen. Forklaringene på dette er sammensatte (se for eksempel Kavli 2005, Nadim og Kavli 2008). Noen retter søkelyset mot innvandrerne selv og påpeker at (en del) mangler kvalifikasjoner som er omsettelige i det norske arbeidsmarkedet, eller at de har kulturelle eller verdibaserte holdninger til arbeidsdelingen mellom menn og kvinner som hever terskelen for kvinners sysselsetting. Andre har konsentrert seg om trekk ved vertslandet, som diskriminerende holdninger eller praksis blant arbeidsgivere, eller sjenerøse velferdsytelser som gjør det mindre

¹ Vi har valgt, i hovedsak, å bruke Statistisk sentralbyrås relativt nye begrepsapparat for å betegne de ulike delene av innvandrerbefolkningen (Dzamarija, 2008): Innvandrere betegner *personer født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre*, mens den gruppen som tidligere ofte ble omtalt som etterkommere, vil betegnes som *norskfødte med innvandrede foreldre*. Dette er personer som er født i Norge av to utenlandsfødte foreldre, og som i tillegg har fire besteforeldre som er født i utlandet. I de registerbaserte analysene vil vi bruke begrepet ikke-vestlig bakgrunn for å betegne personer som har innvandret fra Asia (inkludert Tyrkia), Afrika, Mellom- og Sør-Amerika og Øst-Europa. Selv om Statistisk sentralbyrå har gått bort fra denne betegnelsen (Høydahl 2008), er *ikke-vestlig* et begrep som er brukt i mye av statistikken som fremdeles er relevant for temaet for denne undersøkelsen..

attraktivt, spesielt for kvinner, å finne lønnet arbeid. Årsakene til at kvinner står utenfor arbeid og kvalifisering kan være mange, og av svært ulik karakter.

Denne undersøkelsen retter søkelyset mot hvilken rolle stønadsordninger for enslige forsørgere spiller når det gjelder mottakernes orientering mot arbeidsmarkedet. Mer konkret er formålet å belyse sammenhengen mellom sysselsetting og bruk av folketrygdens stønad til enslige foreldre hos personer med innvandringsbakgrunn. For å gjøre dette har vi også foretatt en statistisk kartlegging av *alle* mottakere av stønadsordninger for enslige forsørgere. Rapporten bygger både på analyser av registerdata og på kvalitative intervjuer blant enslige forsørgere med innvandringsbakgrunn og ansatte i deler av velferdsstatens førstelinjetjeneste.

I resten av dette kapitlet gir vi en oversikt over dagens stønadsordning for enslige forsørgere. Etter å ha presentert de konkrete problemstillingene i prosjektet, har vi valgt å bruke noe plass på å beskrive de fem landgruppene som (i antall) har flest enslige forsørgere. Disse landgruppene vil trekkes spesielt fram i de kvantitative analysene i kapittel 3 og 4. En viktig årsak til at vi løfter dem fram også her, er for å illustrere (noen av) de variasjonene som finnes i det som normalt omtales kun som «innvandrerbefolkningen», og som er nødvendige for å forstå hvordan stønadsordningene for enslige forsørgere fungerer forskjellig i ulike grupper. Vi avslutter kapitlet med en presentasjon av datagrunnlag og metoder, samt en presentasjon av gangen videre i rapporten.

1.1 Stønadsordningen for enslige forsørgere

Stønadsordningen for enslige forsørgere er en del av den norske folketrygdordningen, som utgjør en viktig bærebjelke i den norske velferdsstaten. Formålet med stønad til enslig mor eller far er å «sikre inntekt for medlemmer som har aleneomsorg for barn, og å gi disse medlemmene midlertidig hjelp til selvhjelp slik at de kan bli i stand til å forsørge seg ved eget arbeid» (folketrygdloven, § 15-1). Stønadsordningen reflekterer således folketrygdens overordnede formål om inntektssikring, utjevning av inntekt mellom grupper og over den enkeltes livsløp, og om å bidra til hjelp til selvhjelp, slik at den enkelte skal kunne forsørge seg selv.

Enslige forsørgere – i lovens forstand

Hvem som har blitt inkludert som enslige forsørgere i lovens forstand, har endret seg over tid, i takt med generelle samfunnsendringer. Samboerskap ble lenge oppfattet som et marginalt og forbigående fenomen, og man forventet at når folk ble samboere, så ville de i løpet av kort tid enten bryte opp eller gifte seg. Slik ble det ikke. Fra 1. juli 1999 ble loven derfor endret, slik at stønad ikke kan gis enslige forsørgere som lever i et

ekteskapsliknende forhold med en annen enn barnets andre forelder og har gjort det i minst tolv av de siste 18 månedene. For å få rett til ytelsene i stønadsordningen for enslige forsørgere er utgangspunktet at følgende vilkår er oppfylt (folketrygdloven generell del, 2.1): Vedkommende må ha tilknytning til landet, være ugift, skilt eller separert, være mor eller far, være alene om omsorgen for barn, ikke leve sammen med en person hun eller han har barn med eller er skilt eller separert fra og ikke ha levd sammen med en person i tolv av de siste 18 månedene. I tillegg til inngangsvilkårene må forskjellige spesielle vilkår, knyttet til den enkelte stønadstype, være oppfylt. For å ha rett til stønad til enslig mor og far må vedkommende ha vært medlem i folketrygden i de siste tre årene før hun eller han framsetter krav om stønad. Det finnes flere unntak fra denne regelen, og særlig relevant i denne sammenheng er at personer som har oppholdstillatelse fordi han eller hun er flyktning, fritas fra kravet om tre års botid (§ 15-2)².

Lovendringen fra 1999 knyttet til samboerskap er basert på endringer i folks *praksis*. I tillegg skjedde det en vesentlig innstramming i ordningen, i det som omtales som reformen i 1998. Fram til reformen hadde enslige forsørgere rett til ti år med overgangs-stønad, men fra 1998 ble denne rettigheten redusert til tre år. Etter tre års stønad ble det åpnet for ytterligere to års utvidet stønadsperiode, men da under forutsetning om at den enslige forsørgeren enten stilte seg til rådighet for arbeidsmarkedet ved å registrere seg som arbeidssøker, eller ved å delta i nødvendig utdanning. I kapittel 2 redegjør vi nærmere for den historiske utviklingen av regjeringens politikk overfor enslige forsørgere. For eksempel er det først fra 1981 at menn ble inkludert i ordningen, og ugifte, skilte og separerte enslige foreldre fikk like rettigheter. Her knytter definisjonen av enslige forsørgere seg til likestilling mellom *kjønn* og ulike former for *sivil status*. Men mens definisjoner og lovgivning i dag omfatter både kvinner og menn, viser statistikken at det overveldende flertallet av enslige forsørgere fortsatt er kvinner. Dette gjelder både i majoritetsbefolkningen og blant personer som har innvandret til Norge. Tidligere forskning viser dessuten store og systematiske forskjeller mellom enslige mødre og enslige fedre. Fedre med eneomsorg for barn har oftere høyere utdanning, er oftere i fulltidsarbeid, har høyere inntekter og opplever også mer støtte fra sine sosiale omgivelser enn mødrene gjør (Kjeldstad og Skevik 2004:232 – refererer til Dahl 1993, Christoffersen 1996, Kjeldstad og Rønsen 2002).

Spesifikke og generelle ytelser

Ulike land har valgt til dels svært ulike strategier for å innlemme enslige forsørgere og deres behov i sosialpolitikken. Ifølge Kamerman og Khan (1988) springer politikk overfor enslige forsørgere ut av to grunnleggende forskjellige antakelser, der enslige

² Stønadsordningen inneholder en rekke vilkår og unntak. Vi viser til folketrygdlovens kapittel 15 for en fullstendig oversikt, hvor også rundskriv og forskrifter er inkludert.

forsørgere enten betraktes som et sosialt problem eller som en ny familietype. Som vi kommer tilbake til i kapittel 2, beskrev forskerne fire prinsipielt ulike måter for stater å støtte eneforsørgere på: (1) Ved å inkludere dem i generelle støtteordninger for fattige familier, (2) ved separate stønadsordninger for enslige forsørgere, (3) ved å støtte alle familier med barn eller (4) ved å føre en politikk med sikte på å lette kombinasjonen av lønns- og omsorgsarbeid.

I Norge er det valgt en tilnærming som har elementer av alle fire stønadsmodellene – også den svært uvanlige modellen med separate stønadsordninger for enslige forsørgere. Den norske stønadsordningen for enslige forsørgere inkluderer fire ulike økonomiske ytelser; overgangsstønad, stønad til barnetilsyn, utdanningsstønad og tilskudd til dekking av flytteutgifter når flytting er nødvendig for å komme i arbeid. Av de fire ytelsene er overgangsstønaden den klart viktigste. Den er en stønad til livsopphold og gis til enslig mor eller far som midlertidig er ute av stand til å forsørge seg selv ved å arbeide, på grunn av omsorg for barn, eller fordi vedkommende først etter utdanningstid eller omstillingstid kan få arbeid. Som hovedregel kan overgangsstønad gis i opptil tre år, fra to måneder før fødselen og fram til det yngste barnet fyller åtte år.

Stønadstiden kan utvides med opp til to år fram til barnet fyller åtte år. Forutsetningen er at den enslige forsørgeren i denne perioden er under nødvendig utdanning eller opplæring for å bli i stand til å forsørge seg selv gjennom eget arbeid. Det er ikke knyttet aktivitetskrav til å motta overgangsstønad i barnets tre første leveår. For å få forlenget overgangsstønaden med opp til to år, må imidlertid den enslige forsørgeren være i minst 50 prosent utdanning eller arbeidsrettet aktivitet. (Å være meldt arbeidsledig oppfyller aktivitetskravet, selv om den enslige forsørgeren i praksis er inaktiv.) Utdanningen skal være vurdert som nødvendig. I praksis betyr det at enslige forsørgere som allerede har en høyere utdanning, ikke er berettiget til de to ekstra årene med stønad. Som vi skal se, praktiseres nødvendighetskravet også slik at en del grunnleggende kvalifisering heller ikke gir rett til utvidet stønadsperiode. I vår sammenheng er det særlig relevant at ordinær norskundervisning ikke tilfredsstillende kravet om at utdanningen skal være nødvendig.

Som stønad til livsopphold skal *overgangsstønaden* sikre at forsørgeren og barna har et minstebeløp å leve for. Stønaden utgjør 2 ganger grunnbeløpet i folketrygden. Full overgangsstønad utgjør 12 607 kroner per måned per 1. mai 2010, men reduseres dersom arbeidsinntekten omregnet til årsinntekt overstiger 38 000 kroner. Dagpenger, sykepenger, stønad ved barns sykdom, foreldrepenger med mer likestilles med arbeidsinntekt.³ Overgangsstønaden er en skattepliktig ytelse, men i praksis vil en del

³ Se <http://www.nav.no/Familie/Enslig+mor+eller+far/Overgangsst%C3%B8nad> for mer informasjon

enslige forsørgere omfattes av rettigheter for frikort og dermed fritas fra skatt.⁴ Enslige forsørgere mottar også utvidet barnetrygd og et eget småbarnstillegg.

I tillegg til overgangsstonad har enslige forsørgere også rett til *stonad til barnetilsyn*. Inntil 64 prosent av faktiske, dokumenterte utgifter, opp til bestemte satser, dekkes.

Utdanningsstonaden skal dekke visse skoleutgifter og reiseutgifter i forbindelse med skolegangen. Enslige forsørgere kan også få støtte til dekning av nødvendige ekstra boutgifter og flytteutgifter i forbindelse med utdanningen. Utdanningsstonad må ikke forveksles med forlenget overgangsstonad ved nødvendig utdanning for å komme i arbeid. Det er mange flere som får forlenget overgangsstonaden på grunn av utdanning, enn det er som mottar utdanningsstonad. Endelig har enslige forsørgere, jamfør § 15-13, også krav på *tilskudd til flytting*, dersom dette er nødvendig for å komme i arbeid.

I tillegg til stonader som er spesifikt utformet for enslige forsørgere har enslige også krav på en rekke mer generelle ytelser. Som alle foreldre som er medlem av folketrygden, har de per i dag rett til foreldrepenger *eller* engangsstonad ved fødsel, bidragsforskudd, barnetrygd og kontantstøtte. I tillegg har de, i kraft av å være enslige, krav på utvidet barnetrygd, småbarnstillegg, bostøtte gjennom Husbanken, og særskilte skatteregler.⁵

1.2 Problemstillinger

Kunnskapen om enslige forsørgere i Norge med innvandringsbakgrunn har så langt vært begrenset (se kap 2). I denne rapporten tar vi i bruk en kombinasjon av registerdata og kvalitative intervjuer for å kartlegge enslige forsørgere med innvandringsbakgrunn, hvem de er og hvordan det går med dem med tanke på overgang fra stonader til utdanning og arbeidsliv. Enslige forsørgere i befolkningen sett under ett fungerer som sammenlikningsgrunnlag. Etter 1998 har det vært et krav om aktivitet etter tre år for å få utvidet overgangsstonad, i motsetning til tidligere, da stonaden var en rettighet uten krav om motytelser i form av deltakelse i kvalifisering, utdanning eller ved aktivt å søke arbeid. Et sentralt spørsmål er i hvilken grad stonadene bidrar til at flere blir selvforsørget på sikt. Der antallet enslige forsørgere er høyt nok, vil vi se på forskjeller og likheter mellom ulike landgrupper i innvandrerbefolkningen, i tillegg til at vi vil identifisere eventuelle variasjoner mellom mottakere med og uten innvandringsbakgrunn. Hovedproblemstillingene kan oppsummeres i følgende tre punkter:

⁴ Vi viser her til skatteetaten for regler vedrørende dette.

⁵ I siste paragraf (§ 15-14) i folketrygdlovens kapittel 15 om stonad til enslig mor eller far, omtales forholdet til andre folketrygdytelser. Overgangsstonad kan falle bort dersom vedkommende mottar andre ytelser til livsopphold fra folketrygden, for eksempel i form av ulike typer pensjoner.

1. Hva kjennetegner mottakerne av stønader for enslige forsørgere?
2. Hva kjennetegner bruken av stønadene i ulike grupper?
3. Fungerer stønadene som bistand eller barriere for overgang til utdanning og lønnet arbeid?

Mottakerne av stønader for enslige forsørgere vil beskrives på bakgrunn av demografiske egenskaper (landbakgrunn, alder, bosted og botid i Norge), familiesituasjon (antall barn og yngste barns alder), kvalifikasjoner (utdanning og arbeidserfaring) og inntekt. I tillegg til å beskrive egenskaper ved enslige forsørgere vil vi også beskrive bruken av overgangsstønad. For eksempel: Hvor lenge er det vanlig å motta overgangsstønad? Hva er gjennomsnittlige årlige utbetalinger? Hvilke andre inntektskilder har mottakerne av stønadene, og hvilke andre ytelser mottas fra det offentlige?

For å kunne vurdere om stønadsordningen bidrar til «midlertidig hjelp til selv-hjelp», er det også nødvendig å se på situasjonen til mottakerne av stønaden en tid etterpå, for eksempel ett eller flere år etter mottak av stønad. Vi spør blant annet: hvilke inntektskilder har tidligere mottakere av stønaden? Hvor stor er overgangen til andre stønader og ytelser fra det offentlige? Hvor stor er overgangen til arbeid eller utdanning etter mottak av stønaden? I hvor stor grad framstår tidligere mottakere av stønaden som selvforsørgede, og i hvor stor grad er de avhengige av velferdsstaten?

Det er også et sentralt spørsmål i hvilken grad stønadene fungerer som en hjelp eller en barriere for kvinnes overgang til arbeid eller utdanning. Er det særskilte utfordringer for at stønaden skal virke etter hensikten for personer med innvandringsbakgrunn? Og er insentivene i ordningene tilstrekkelige for formålet om å stimulere til arbeid og utdanning, slik at mottakerne av stønaden kan bli motivert og i stand til å forsørge seg selv?

1.3 Innvandrere og enslige forsørgere

Ved inngangen til 2010 utgjorde innvandrere og deres etterkommere i Norge 11 prosent av befolkningen. Over 200 land og selvstyrte regioner er representert. Noen er kommet som flyktninger, noen er arbeidsinnvandrere, og stadig flere kommer for å bli gjenforent med familie eller for å etablere familie. Innvandrere er også forskjellige med hensyn til yrkesaktivitet, religion og utdanningsnivå – for å nevne noe. Egenskaper ved den enkelte kan påvirke hvilke muligheter den enslige forsørgeren har på ulike arenaer, hvem hun har å støtte seg til og hvilke valg hun har. I de kvantitative analysene vil vi i hovedsak presentere tall for personer uten innvandringsbakgrunn, for vestlige innvandrere og for den ikke-vestlige delen av innvandrerbefolkningen. For enkelte landgrup-

per er imidlertid antallet enslige forsørgere stort nok til at det gir mening å se på dem for seg (Somalia, Vietnam, Irak, Russland og Iran). For å kunne tolke de variasjonene som da kommer fram er det viktig å kjenne til noen av de mest sentrale trekkene ved den enkelte gruppen. Hensikten her er ikke å gi en grundig gjennomgang – her vil vi derfor henvise til Statistisk sentralbyrås omfattende og veldokumenterte analyser av innvandrerbefolkningen i Norge.⁶ Vår hensikt er heller ikke å redusere variasjonene innen innvandrerbefolkningen til trekk ved innvandrere fra disse fem landene. Vi tror likevel at vi ved å trekke fram noen land kan illustrere både noe av mangfoldet innad i den innvandrede befolkningen, og bidra til å forklare hvorfor innvandrere fra noen land i snitt har høyere deltakelse i arbeidslivet enn andre. Vi vil derfor kort presentere noe bakgrunnsinformasjon om de landgruppene der antallet enslige forsørgere er høyt nok til at vi kan gi landspesifikke analyser.⁷ Deretter vil vi presentere noe statistikk over samlivsbrudd i den innvandrede delen av befolkningen.

Somalia

Somaliere har i all hovedsak kommet til Norge som flyktninger og gjennom familie-gjenforening. Ved inngangen til 2010 bodde over 25 000 personer med bakgrunn fra Somalia i Norge. De første somaliske flyktningene kom til Norge på midten av 1980-tallet, men den store innvandringen kom først senere, fra 1999 og framover. Somalierne er dermed blant de innvandrede gruppene i Norge som har kortest botid. Nesten 30 prosent av den somaliske befolkningen i Norge er såkalte etterkommere – født i Norge av to utenlandsfødte foreldre. I lys av at somalierne har relativt kort botid i Norge, er dette høyt, og etterkommerne er svært unge – åtte av ti er under ti år. Somaliske familier er relativt store, mye fordi det er vanlig med flere barn. Somaliske kvinner i Norge mellom 35 og 49 år hadde i snitt 3,8 barn (Dzamarija 2010). I lys av rapportens tema er det også verdt å notere seg at andelen enslige forsørgere er 2,5 ganger så høy blant somaliere som i den innvandrede befolkningen generelt.

Utdanningsnivået blant somaliske innvandrere er lavt sammenliknet med andre landgrupper, spesielt blant kvinner. Seks av ti somaliske kvinner manglet grunnskole da de kom til Norge, drøyt to av ti hadde fullført grunnskole, og cirka to av ti hadde videregående skole eller høyere (Henriksen 2010). Innvandrere fra Somalia har også lavere deltakelse i arbeidslivet enn snittet for innvandrerbefolkningen. Ved utgangen av 2008 var 45 prosent av mennene og 25 prosent av kvinnene registrert sysselsatt.

De fleste somaliere er oppdratt som muslimer, og de aller fleste svarer at de fremdeles tilhører denne religionen. På en skala fra en til ti, der ti innebærer at religionen er en svært viktig del av livet, skårer somaliere 9,8 (Henriksen 2010).

⁶ Se <http://www.ssb.no/innvandring/>

⁷ Deler av presentasjonen av de enkelte landgruppene er hentet fra Kavli og Nadim 2009.

Vietnam

Det var ved inngangen av 2010 drøye 20 000 personer med bakgrunn fra Vietnam i Norge. Nesten 7000 er norskfødte med foreldre fra Vietnam (Statistisk sentralbyrå, Folkemengde 2009), og etter norskfødte med pakistansk bakgrunn er dette den største gruppen av norskfødte med innvandrede foreldre. Kvinner med bakgrunn fra Vietnam mellom 35 og 49 år har i gjennomsnitt 2,19 barn – noe over den for norskfødte kvinner (2,0 barn) (Dzamarija 2010). De første innvanderne fra Vietnam kom som flyktninger etter Vietnamkrigen i 1975, og den første store flyktningstrømmen fra Vietnam kom mellom 1978 og 1982. Mange var båtflyktninger som ble tatt opp av norske skip i Sørkinahavet. Den store majoriteten av innvandrede fra Vietnam har flyktningbakgrunn, og de fleste har kommet som overføringsflyktninger gjennom FNs høykommissær for flyktninger (Henriksen 2007). Innvandrere fra Vietnam har generelt lang botid i Norge, og to tredeler har bodd i Norge i mer enn 15 år (Daugstad 2008a).

Vietnamesiske innvandrere har relativt lavt utdanningsnivå, nesten halvparten har grunnskoleutdanning eller lavere. Norskfødte med vietnamesiske foreldre tar derimot høyere utdanning også i større grad enn befolkningen ellers (Henriksen 2007). Ved utgangen av 2008 var 62 prosent av kvinnene og 68 prosent av mennene i lønnet arbeid (Henriksen 2010). Innvandrede fra Vietnam bor i mindre grad enn de fleste andre grupper av ikke-vestlige innvandrere konsentrert i Oslo, og finnes relativt spredt rundt om i Sør-Norge (Henriksen 2007). Buddhisme og katolisisme er blant de vanligste religionene i Vietnam. Det gjenspeiles i den religiøse tilhørigheten til personer med bakgrunn fra Vietnam som nå er bosatt i Norge. Halvparten av vietnameserne i Norge sier at de har blitt oppdratt i en buddhistisk tro, en tredel har vokst opp med katolsk kristendom, mens resten fordeler seg på blant annet hinduisme og protestantisk kristendom (Blom og Henriksen 2008).

Irak

Personer med bakgrunn fra Irak (innvandrede og norskfødte) var ved inngangen til 2010 den fjerde største innvandergruppen i Norge etter personer med bakgrunn fra Polen, Pakistan og Sverige, og gruppen teller drøye 26 000 personer (Statistisk sentralbyrå, Folkemengde 2010). Det er langt flere menn enn kvinner med irakisk bakgrunn i Norge, men kjønnsbalansen har jevnet seg noe ut ettersom flere kvinner har kommet gjennom familiegjenforening og en del menn har reist tilbake til Irak (Henriksen 2007). Irakiske kvinner i Norge mellom 35–49 år har i gjennomsnitt 3,1 barn (Dzamarija 2010). I overkant av 5000 personer er født i Norge av foreldre som har innvandret fra Irak, men disse er fremdeles svært unge.

Innvandrede fra Irak har nesten utelukkende flyktningbakgrunn. De fleste irakerne har kort botid i Norge, og flertallet er innvandret etter 1999 (Henriksen 2007). Fire av ti innvandrede fra Irak har kortere enn fem års botid i Norge (Daugstad 2008a).

Det er stor usikkerhet knyttet til utdanningsnivået til denne gruppen, fordi de fleste kom til Norge etter den siste systematiske kartleggingen av utdanning tatt i utlandet som ble gjennomført i 1999. Av dem det foreligger utdanningsinformasjon om, har halvparten grunnskole, mens en firedel har høyere utdanning (Henriksen 2007). Blant menn var 55 prosent registrert sysselsatt ved utgangen av 2008 og blant kvinner 36 prosent (Henriksen 2010). Innvandrede fra Irak har et relativt spredt bosettingsmønster i Norge sammenliknet med en del andre grupper, noe som dels henger sammen med kommunenes bosetting av flyktninger og dels med hvordan innvandrede fra Irak har flyttet på seg etter bosetting (Henriksen 2007). Irak er i all hovedsak et muslimsk land, og den store majoriteten av de som har innvandret til Norge fra Irak bekjenner seg til islam (Blom og Henriksen 2008). Tre av fire oppgir at religion er ganske eller meget viktig for dem.

Iran

Ved inngangen av 2010 var det over 16 000 personer med bakgrunn fra Iran i Norge, både innvandrere og norskfødte med iranske foreldre (Statistisk sentralbyrå, Folkemengde 2010). Mange av innvandrerne fra Iran kom til Norge sent på 1980-tallet, i kjølvannet av revolusjonen i Iran 1979. Det var i stor grad folk fra den intellektuelle eliten og mange med høyere utdanning som flyktet, og innvandrerne fra Iran har i all hovedsak kommet til Norge som flyktninger eller gjennom familiegjenforening med flyktninger (Henriksen 2007). Over halvparten av innvandrerne fra Iran har bodd i Norge i over ti år (Daugstad 2008a). Fordi det i stor grad var politiske flyktninger med høy utdanning som kom fra Iran, ser vi også at utdanningsnivået i denne landgruppen er langt høyere enn blant andre ikke-vestlige innvandrere, og det er mange av de iranske innvandrerne som deltar i høyere utdanning i Norge sammenliknet med innvandrere fra andre ikke-vestlige land (Henriksen 2007, Blom og Henriksen 2008). Deltakelsen i arbeidsmarkedet er også relativt høy – henholdsvis 63 prosent blant menn og 56 prosent blant kvinner (Henriksen 2010). Iranske kvinner i Norge mellom 35 og 49 år har i snitt 1,92 barn – et lavere gjennomsnitt enn blant norskfødte kvinner (Dzamarija 2010). Iran er i all hovedsak et muslimsk land, og flertallet av iranske innvandrere i Norge oppgir at de har blitt oppdratt innenfor islam (Blom og Henriksen 2008). Samtidig er det bare halvparten av iranerne i Norge som fremdeles tilhører denne religionen, og mange oppfatter seg som relativt sekulære (Henriksen 2010).

Russland

Den innvandrede befolkningen fra Russland utgjorde drøyt 10 000 personer ved inngangen til 2006, og de fleste var første generasjons innvandrere. Om lag en tredel har flyktningbakgrunn, trolig fra Tsjetsjenia, men en høy andel er også kvinner som

har kommet gjennom ekteskap med menn uten innvandringsbakgrunn. Etter Sovjetunionens fall har antall innvandrere fra Russland økt, og blant russere i Norge har to av tre vært her i mindre enn fem år (Henriksen 2007). Russiske innvandrere i Norge har større variasjon i innvandringsårsak enn de ikke-vestlige gruppene som har vært presentert til nå. Over halvparten av de som innvandret til Norge fra Russland i perioden 1991–2004 fikk likevel opphold gjennom familiedannelse eller familiejenforening. De fleste av de som kom som ektefeller i denne perioden kom til en såkalt ankerperson uten innvandringsbakgrunn (Daugstad 2008). I tillegg utgjorde både utdanning og arbeidsinnvandring viktige innvandringsårsaker. Informasjon om utdanningsnivå er mangelfull, men de opplysningene som finnes tyder på at utdanningsnivået blant russiske innvandrere er på nivå med befolkningen for øvrig i Norge. Blant de som har kort botid i Norge, er sysselsettingen lav, men blant de som har vært i Norge i mer enn seks år, er sysselsettingen på nivå med befolkningen for øvrig, og kvinner har høyere deltakelse i arbeidsmarkedet enn menn (samlet 61 prosent blant kvinner og 57 prosent blant menn). Kvinnelige førstegenerasjonsinnvandrere fra Russland i alderen 35–49 år hadde per 1. januar 2008 i gjennomsnitt 1,38 barn. Dette gjennomsnittet er langt lavere enn for alle kvinner i Norge (2,0) (Dzamarija 2010). Den russiske innvandrerbefolkningen har en relativt spredt bosetting og er representert i alle fylker, med en særlig høy andel i de nordligste fylkene (Henriksen 2007).

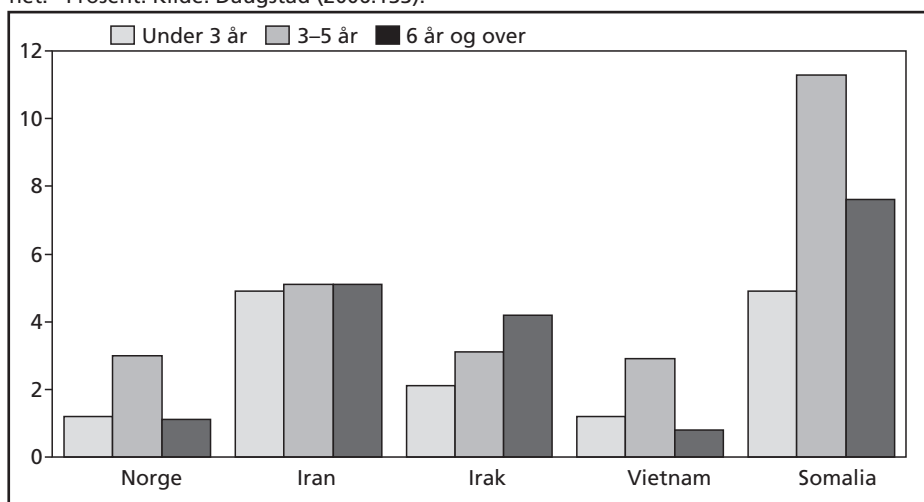
Samlivsbrudd i innvandrerbefolkningen

Kvinner – og menn – kan bli enslige forsørgere av flere årsaker. Blant flyktninger, som er en viktig gruppe i denne rapporten, kommer en del til Norge uten partneren. Årsakene er sammensatte, og handler både om partners død og om at partene kan ha mistet kontakten med hverandre i forbindelse med krig og flukt. Samtidig er det slik at ikke alle ekteskap varer livet ut. Tidlig på 1960-tallet var det i Norge tre skilsmisser per 1000 ekteskap i året. I dag er tallet det firedobbelte (Statistisk sentralbyrå 2009). Blant personer som har innvandret til Norge, spesielt fra land utenfor vesten, er skilsmisse langt mindre vanlig. Samtidig gir ikke skilsmissestatistikken nødvendigvis et riktig bilde hvis vi vil sammenlikne samlivsbrudd blant personer som har innvandret og resten av befolkningen. For det første er samboerskap en mer vanlig samlivsform i befolkningen som helhet, enn i den ikke-vestlige delen av den innvandrede befolkningen. I Norge blir samboerskap mer og mer rettslig og kulturelt likestilt ekteskapet. Inngåelser og oppløsningen av samboerskap registreres ikke, og siden samboerskap er uvanlig blant personer med ikke-vestlig bakgrunn, betyr det at samlivsbrudd i denne delen av befolkningen i større grad synes i statistikken. For det andre regnes skilsmisseraten ut fra antall ekteskap i en viss gruppe. Innvanderne i Norge er, samlet sett, unge og det er av den grunn færre langvarige og dermed stabile ekteskap i denne delen av befolkningen. Det vil si at statistikken kan overvurdere hyppigheten av samlivsbrudd i visse landgrupper

sammenliknet med i befolkningen som helhet (Daugstad 2006). Derfor er det vanlig å sammenlikne skilsmisserater etter ekteskapets varighet.

Det er små forskjeller i andelen skilte når vi sammenlikner innvandrerbefolkningen sett under ett med hele befolkningen, men det er store forskjeller mellom de ulike landgruppene (Daugstad 2006). Par der begge har bakgrunn fra Pakistan og Vietnam, har lav skilsmisserate, mens personer med bakgrunn fra Somalia og Iran skiller seg hyppigere enn befolkningen ellers (figur 2.6).

Figur 1.1 Skilsmisser i ekteskap der partene har samme landbakgrunn etter ekteskapets varighet.* Prosent. Kilde: Daugstad (2006:133).



* Begge partene er bosatt i Norge.

1.4 Data og metoder

Rapporten veksler mellom flere datakilder og benytter dermed også ulike metoder, både kvantitative og kvalitative. I de neste avsnittene gir vi en kort presentasjon av dataene og en begrunnelse for hvordan vi mener de bidrar til å besvare prosjektets problemstillinger. I tillegg kommenteres flere detaljer i dataene og i tilretteleggingen av dem i hvert enkelt kapittel.

Registerdata fra Statistisk sentralbyrå

Data som benyttes i denne rapporten er levert av SSB. Populasjonen består av alle bosatte voksne i alderen 16–74 år i Norge i 2007, som var det siste året som var

tilgjengelig fra SSB da prosjektet startet opp. For personene som inngår har vi fått koblet på informasjon om blant annet antall barn, barnas alder, inntekt, utdanning, innvandringsstatus og bosted for perioden 2000 til og med 2007.

I tillegg til demografiske data har vi detaljert informasjon om status på arbeidsmarkedet fra den registerbaserte sysselsettingsstatistikken, og inntektsstatistikken er brutt ned slik at vi blant annet kan identifisere mottakere av overgangsstønad i de enkelte årene. Data gir ikke grunnlag for å skille ut de som har mottatt stønad til barnetilsyn, utdanningsstønad og tilskudd til dekking av flytteutgifter, så i analysene ser vi på om man har mottatt overgangsstønad eller ikke.

Informasjon om antall barn, når barna er født og utbetalt barnetrygd danner sammen med bostedskommune grunnlaget for å identifisere personer som NAV ser på som enslige forsørgere. Dataene er utarbeidet ved å koble sammen ulike administrative og statistiske datakilder for hele befolkningen per 31. desember i inntektsåret.

I analysene har vi i hovedsak benyttet inndelinger og definisjoner i tråd med praksis i SSB (www3.ssb.no/stabas). Vi har også identifisert hvem som velferdsstatsavhengige (Bråthen mfl 2007), det vil si personer som har mer enn halvparten av inntekten sin (etter skatt) fra offentlige overføringer som uførepensjon, attføring, sykepengen og sosialhjelp.

Registerdata er godt egnet til å beskrive befolkningen med tanke på aktiviteter som sysselsetting, arbeidsledighet og om man mottar konkrete ytelser. Registerdata er også godt egnet til å beskrive inntektsnivå og sammensetning. Registerdata inneholder imidlertid ikke informasjon om den enkeltes holdninger og motivasjon i forhold til de beskrivelser som er mulige. Derfor har vi også gjort kvalitative intervjuer med både enslige forsørgere og ansatte i NAV og introduksjonsprogrammet.

Kvalitative intervjuer med enslige forsørgere

For å få mer kunnskap om barrierer for yrkesaktivitet for enslige forsørgere med innvandringsbakgrunn, har vi intervjuet syv kvinner som mottar eller har mottatt stønader for enslige forsørgere. Kvinnenes alder spenner fra cirka 30 til 49 år, og de har bakgrunn fra Eritrea, Somalia, Thailand, Iran, Pakistan og Norge. Vi la vekt på å rekruttere informanter som kunne illustrere variasjonen i sammensetningen av enslige forsørgere med innvandringsbakgrunn. I materialet har vi dermed både kvinner med høy, lav og middels lang utdanning, samt kvinner uten formell utdanning i det hele tatt. Det er også stor variasjon i hvor lenge kvinnene har bodd i Norge, hvor mange barn de har ansvar for og hvor stort nettverk de har å støtte seg på. Intervjuene har i snitt vart mellom 1–2 timer og foregått på arbeidsplass, på skole/tiltak, på kafé og i to tilfeller over telefon. Vi har i disse møtene tatt utgangspunkt i en intervjuguide, som vi så har justert underveis. I intervjuene med kvinnene var målsettingen først og fremst å samle inn kvinnenes individuelle historier og opplevelser for å se hvordan

dette påvirker deres orientering mot arbeidsmarkedet. Formålet har vært å få innblikk i hvordan kvinner i målgruppen selv opplever sin livssituasjon, sitt handlingsrom og stønadens rolle. For å rekruttere informanter brukte vi både norskundervisningen for innvandrere, NAV, introduksjonsprogrammet og egne nettverk fra tidligere undersøkelser. Vi har også observert et møte mellom NAV og en enslig mor, hvor hensikten var å informere moren om at overgangsstønad snart utløper, men hadde ikke anledning til å følge opp med individuelt intervju av kvinnen. Vi har også gjennomført en rekke intervjuer med kvinner i introduksjonsprogram i forbindelse med en pågående studie. Deler av disse samtaler handlet om temaer som var relevante også i denne rapporten, og flere av informantene var enslige forsørgere. Vi har derfor inkludert dette som en del av det kunnskapsgrunnlaget vi har brukt i analysene (Djuve, Kavli og Hagelund – under utgivelse).⁸

Kvalitative intervjuer med offentlig ansatte

Det er NAV som tar imot søknader om overgangsstønad og behandler disse. Selve vedtaksfattingen foregår i en egen enhet; NAV forvaltning, mens det er ansatte ved lokale NAV-kontor har ansvar for å veilede om regelverk, ta imot søknader og formidle vedtak til brukerne. For ansatte i hjelpeapparatet har hensikten vært å innhente deres erfaringer med målgruppen og få innspill til mulige tiltak, i tillegg til å få assistanse til å rekruttere informanter i målgruppen. Vi har intervjuet totalt ti personer, hvorav fem var ansatt i NAV.

Informantene i NAV har ulike bakgrunn med hensyn til kjønn, alder, landbakgrunn og arbeidserfaring. Samtidig er fortellingene deres i stor grad sammenfallende. Som vi diskuterer mer inngående i kapittel 5, arbeider de NAV-ansatte vi har intervjuet i bydeler i Oslo med høy innvandrertetthet. Det gjør utvalget spesielt, og erfaringene blant våre informanter i NAV er derfor ikke representative for NAV-ansatte i landet sett under ett. Når vi likevel valgte ut informanter primært i Oslo, er det fordi halvparten av de enslige forsørgerne med innvandringsbakgrunn i Norge er bosatt nettopp der (se kap 3). I tillegg har vi tatt opp temaet enslige forsørgere både med lærere i voksenopplæringen for innvandrere i Oslo, en leder av et kvalifiseringsprogram for innvandrede kvinner og programrådgivere i introduksjonsprogram for flyktninger og innvandrere i flere kommuner utenfor Oslo-regionen. Det er likevel intervjuene av NAV-ansatte som har utgjort hoveddelen av analysematerialet.

⁸ Bakgrunnsinformasjon om hver av hovedinformantene er nærmere presentert i vedlegg 1. Detaljer i presentasjonen av kvinnene og deres historier er endret noe, for å sikre anonymitet.

Gjennomgang av litteratur

I tillegg til å samle inn nye data, har prosjektet også brukt noe tid på å kartlegge eksisterende litteratur om enslige forsørgere og bruk av overgangsstønad. Vi har i hovedsak konsentrert oss om vitenskapelige publikasjoner. Litteraturgjennomgangen presenteres i kapittel 2.

1.5 Gangen i rapporten

I neste kapittel går vi gjennom tidligere forskning, både den som retter søkelyset eksplisitt mot stønadsordningen for enslige forsørgere, og den som ser på enslige forsørgere mer generelt. Vi går gjennom den historiske utviklingen av dagens stønadsordning, diskuterer definisjon av kategorien enslig forsørger, og ser på ordningen i et internasjonalt, komparativt perspektiv. Deretter presenterer vi først hovedfunn fra kvantitativ forskning på enslige forsørgere i Norge, før vi trekker fram sentrale funn fra kvalitative studier. Tidligere forskning er i all hovedsak gjort på enslige forsørgere med majoritetsbakgrunn, men vi trekker inn et par relevante studier fra innvandrerbefolkningen.

Kapittel 3 og 4 presenterer funnene fra registerdataene. I kapittel 3 gir vi en beskrivelse av hvem som mottar stønaden; hvilke kjennetegn har de, hvor mye inntekt har de og hvor kommer inntektene fra. I kapittel 4 er hovedvekten på overgangen til arbeid blant tidligere mottakere av overgangsstønad. Vi undersøker hvor mange som får jobb etter at de har sluttet å motta overgangsstønad, og hvordan ulike kjennetegn som for eksempel omsorgsforpliktelser og tidligere arbeidserfaring påvirker sannsynligheten til å være i jobb.

I kapittel 5 og 6 presenteres funn fra de kvalitative intervjuene, som bidrar til å utdype funnene fra registerdataene i kapittel 3 og 4. I kapittel 5 tar vi utgangspunkt i intervjuer med ansatte i ulike deler av førstelinjetjenesten og beskriver deres vurderinger av hvordan stønadsordningen for enslige forsørgere fungerer blant mottakere med innvandringsbakgrunn, og hvilke barrierer de opplever med ordningen slik den er i dag. I kapittel 6 presenterer vi de formelle kvalitative intervjuene vi har gjort med syv enslige forsørgere. Vi bruker kvinnenenes fortellinger til å illustrere ulike utfordringer de kan oppleve som enslige forsørgere, og ikke minst til å vise hvilken betydning stønadsordningen kan ha for dem. Samtidig legger vi i kapittel 6 også vekt på å illustrere hvordan stønadsordningen for enslige forsørgere kan virke annerledes for mottakere med innvandringsbakgrunn enn for enslige som er født og oppvokst i Norge.

I kapittel 7 oppsummerer og diskuterer vi både de kvantitative og kvalitative funnene og ser nærmere på hva som påvirker hvorvidt tidligere mottakere av stønaden kommer i arbeid og eventuelt blir selvforsørgende.

Kapittel 2 Tidligere forskning på enslige forsørgere og overgangsstønad

Spørsmål om overgangsstønadens betydning for om enslige forsørgere kommer seg ut i arbeid, berører store samfunnsspørsmål knyttet til velferdsstaten, arbeidslinja, kjønn og likestilling og etter hvert også innvandring. Vår litteraturgjennomgang viser at hovedvekten av norsk forskning på enslige forsørgere dreier seg om gruppens tilknytning til arbeidsmarkedet. Mange av studiene belyser betydningen av stønadsordningen, ikke minst etter reformen i 1998, for enslige forsørgeres deltakelse i utdanning og arbeid. En vesentlig del av norsk forskning på enslige forsørgere er gjort av relativt få forskere som har studert gruppen over tid. De fleste sentrale forskerne har bakgrunn fra sosiologi, statsvitenskap eller samfunnsøkonomi, og studiene fordeler seg på både kvantitativ og kvalitativ metode, med en overvekt av kvantitative studier. Som vi diskuterer i kapittel 1, og nedenfor under 2.2., har definisjonene av enslige forsørgere endret seg over tid, og de varierer mellom ulike registre. Dette utgjør et viktig premiss for hvordan de statistiske dataene tolkes, men det er svært varierende hvorvidt forskerne tematiserer dette. Det kan derfor være vanskelig å sammenlikne ulike studier. De fleste av studiene vi referer til baserer seg på datamateriale fra før reformen av stønadsordningen i 1998. I litteraturgjennomgangen av tidligere kvantitativ forskning har vi lagt hovedvekten på de to studiene som sier noe om situasjonen etter innføringen av denne reformen, men har også tatt med en del poenger fra tidligere forskning. Det meste av den kvantitative forskningen fokuserer på enslige forsørgeres økonomi og arbeidstilknytning.

Ettersom de aller fleste enslige forsørgere er kvinner, studeres ofte eneforsørgeres situasjon som et kvinnespørsmål. Skevik (2001) argumenterer for at enslige forsørgere er en sensitiv indikator på kvinners posisjon og valgmuligheter i det samfunnet de lever i. Endringene som skjer overfor enslige forsørgere, skriver Skevik (ibid.:16), «gir et signal til alle kvinner om retningen i den statlige politikken». Dette perspektivet løfter fram relevansen av forskningen på enslige forsørgere for velferdsforskning generelt og for kjønnsforskning spesielt.

Vi starter dette kapitlet med en historisk gjennomgang av utviklingen av dagens stønadsordning for enslige forsørgere, inkludert en kort redegjørelse for de viktigste endringene i reformen i 1998. Vi tar opp spørsmål knyttet til definisjonen av kategorien enslige forsørgere, før vi kort ser på hvordan den norske politikken overfor enslige forsørgere ser ut i et internasjonalt komparativt perspektiv. Resten av kapitlet består av

to hoveddeler; en gjennomgang av kvantitative studier om enslige forsørgeres levekår og arbeidstilknytning i Norge, og en del hvor vi presenterer sentrale kvalitative studier som er gjort om gruppen i Norge. Det finnes så å si ingen forskning på enslige forsørgerer med innvandringsbakgrunn, men flere av de kvalitative studiene på enslige forsørgerer i Norge er nyttige å ta utgangspunkt i, og bygge videre på, når vi begynner å forske på hvordan stønadsordningen fungerer for enslige forsørgerer med *innvandringsbakgrunn*. I tillegg har vi trukket inn to studier om innvandrerbefolkningen som vi mener er relevante også for enslige forsørgerer med innvandringsbakgrunn. Vi avslutter kapitlet med en oppsummering av hovedfunn.

2.1 Utviklingen av dagens ordning

Norge er et av få land i verden med en ordning som garanterer minsteinntekt for enslige forsørgerer med barn i en viss alder. I rundskriv til folketrygdlovens kapittel 15, generell del, redegjøres det for utviklingen av ordningen. I 1915 vedtok Stortinget tre lover som senere er blitt kjent som de Castbergske barnelover. Hensikten med de nye lovene var å bedre den sosiale, juridiske og økonomiske stillingen for ugifte mødre og deres barn. I 1920 ble den kommunale morstrygden innført i Oslo kommune. Trygden omfattet enker, ugifte, skilte og separerte mødre med mindreårige barn. Ytelsene ble utformet med tanke på at mødrene helst skulle komme seg i arbeid. Den universelle barnetrygden ble innført i 1946. Skilsmisser var ikke vanlig på denne tiden, og det var få barn som ble født utenfor ekteskap. Først 18 år senere, i 1964, ble enke- og morstrygdloven vedtatt. Loven innebar at staten påtok seg et begrenset ansvar for enker og ugifte mødre, som skulle få økonomisk støtte fordi de på grunn av omsorg for barn var ute av stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid. Lovens intensjon var å gjøre kvinnen i stand til å komme tilbake til arbeidslivet og forsørge seg selv, og utdanningsstønad og stønad til barnetilsyn ble innført for å støtte opp om dette. Folketrygdloven trådte i kraft fra 1967 og lov om enkje- og morstrygd ble da inkorporert i denne, noe som medførte en styrking av ugifte mødres rettigheter. Skilte og separerte forsørgerer fikk lovfestet rett til ytelser fire år senere, da midlertidig lov om stønad til skilte og separerte ble vedtatt i 1971. Det var først ti år etter dette, da denne loven igjen ble inkorporert i folketrygdloven i 1981, at alle enslige forsørgerer, uavhengig av kjønn og sivilstatus, fikk samme rettigheter under folketrygdloven.

Reformen i 1998

På bakgrunn av regjeringens velferdsmelding (St.meld. nr. 35 (1994–95)) trådte det 1. januar 1998 i kraft omfattende endringer i stønadsordningene for enslige forsørgerer.

Erfaringer med ordningen fram til da hadde vist at ytelsene for en del ikke strakk til, og at flere av mottakerne med full overgangsstønad var avhengig av supplerende sosialhjelp. I tillegg var relativt mange av de enslige forsørgerne i stønadsordningen lenge (Rikstrygdeverket 2006:9). Reformen som trådte i kraft 1. januar 1998 hadde to overordnede målsettinger: å bedre økonomien til enslige forsørgere, særlig i barnets første leveår, og å øke overgangen fra stønad til utdanning og arbeid blant enslige mødre. Med den gamle ordningen hadde det vært mulig å motta stønad inntil yngste barn var ti år (Fjær og Syltevik 2002). Med den nye ordningen ble stønadsperioden kortet ned. Som hovedregel skal den gis i inntil tre år, fram til yngste barn fyller åtte år. Det ble åpnet for at den enslige forsørgeren kunne motta overgangsstønad i ytterligere to år, men da under forutsetning av at hun/han deltar (minst halv tid) i yrkesrettet aktivitet fra barnet fyller tre år. I årene før reformen ble innført var det blitt gjennomført flere familiepolitiske tiltak, som forlenget foreldrepermisjon, tidskontoordning, økt barnehageutbygging og etablering av skolefritidsordning. På bakgrunn av dette antok regjeringen at det ville være lettere også for enslige forsørgere med små barn å komme seg ut i arbeid (Rikstrygdeverket 2006). Reformen innebar altså en styrking av arbeidslinja. For å støtte opp om endringene ble det opprettet permanente ordninger over hele landet som skulle legge til rette for brukermedvirkning blant enslige forsørgere (se Danielsen 2001 for en evaluering av denne). Videre ble overgangsstønaden hevet fra 61 518 til 70 000 kroner, og det ble gitt ekstra småbarnstillegg i barnetrygden som rettet seg særlig mot enslige forsørgere som hadde barn mellom 0–3 år og fikk full overgangsstønad (Rikstrygdeverket 2006:9). Enslige forsørgere som i 1998 allerede mottok overgangsstønad fikk mulighet til å følge de gamle vilkårene fram til 1. januar 2001. Etter denne datoen har de nye reglene vært gjeldende for alle enslige forsørgere. Når vi i denne rapporten refererer til reformen i 1998, er det verdt å påpeke at det vil være forskjell på studier som baserer seg på tallmateriale fra før og etter 2001. En følge av reformen i 1998, var at antall enslige forsørgere med overgangsstønad sank betraktelig. Ifølge Fjær og Syltevik (2002:39) var det en jevn nedgang i denne gruppen gjennom siste halvdel av 1990-årene, fra 46 340 i 1995 til 26 083 ved utgangen av 2001. De presiserer at det er spesielt etter at overgangsperioden gikk ut ved årsskiftet 2000/01 at denne reduksjonen av mottakere av overgangsstønad ble kraftig merkbar.

2.2 Definisjoner av enslig forsørger

På samme måte som reformen i 1998 påvirker antallet enslige forsørgere som mottar overgangsstønad, har også variasjoner i definisjonen av kategorien «enslig forsørger» betydning for omfanget av denne gruppen som helhet. Til tross for at folketrygden opererer med klare vilkår for hvem som har rett til ytelsene i stønadsordningen, er

det ikke entydig hvordan enslige forsørgere skal defineres. Ifølge Kjeldstad og Skevik (2004:235) varierer definisjonene av enslige forsørgere mellom ulike registre i Norge. De peker på tre viktige grunner til at det kan være uklart hvem som skal defineres inn og ut av kategorien enslig forsørger. For det første må man sette en aldersgrense for hva som regnes som barn. Denne aldersgrensen har i Norge variert mellom 16 og 18 år, og er i dag 18 år. En annen grense som må trekkes handler om forholdet til den andre forelder. Hvor mye kan barnets far involvere seg før moren slutter å være enslig forsørger, og hvordan skal vi behandle foreldre som deler omsorgen for barna mellom seg? For det tredje er det ikke gitt hvor grensene skal trekkes opp mot nye partnere, samboere eller ektefeller.

Ifølge Kjeldstad og Skevik (2004) er det særlig denne siste dimensjonen som har skapt problemer i arbeidet med å definere kategorien, og dette henger sammen med endringer i folks praksis knyttet til samboerskap. Samboerskap ble lenge oppfattet som et marginalt og forbigående fenomen, og man forventet at når noen ble samboere, så ville de i løpet av kort tid enten bryte opp eller gifte seg. Sånn har det ikke vist seg å bli. Som vi skriver i kapittel 1 ble folketrygdloven derfor endret fra 1. juli 1999, slik at stønad ikke kan gis enslige forsørgere som lever i et ekteskapsliknende forhold med en annen enn barnets andre forelder og har gjort det i minst tolv av de siste 18 månedene. En del av regjeringens forklaring på denne lovendringen var at samboerforhold hadde blitt så utbredt og akseptert at det virket naturlig å tilpasse stønadsordningen til folks faktiske familie- og samlivsmønster, og ikke bare til formelt ekteskap. Argumentasjonen var at valg av samlivsform ikke bør påvirkes av at den ene formen gir bedre tilgang til offentlige stønader enn andre (Kjeldstad og Skevik 2004).

En konsekvens av endringer i hvem som har blitt definert som enslig forsørger, er at definisjonene i norske registre og offentlig statistikk varierer. Det at statistikk og tidligere analyser av enslige forsørgere i stor grad baserer seg på andre definisjoner og avgrensninger enn dem folketrygdloven opererer med, gjør det problematisk å beskrive gruppen enslige forsørgere og deres forhold over tid. Det er viktig å være klar over dette når vi nedenfor går igjennom den kvantitative forskningen på enslige forsørgere i Norge, hvor mange av studiene baserer seg på tallmateriale fra før 2001.

Kjeldstad og Skevik (2004:240) oppsummerer i sin studie at hovedinntrykket av enslige forsørgere i Norge er at det er en flertydig og variert gruppe, og «i økende grad som folk flest, det vil si forskjellige». De argumenterer for at det kan være fruktbart å snakke om enslig forsørger som en livsfase, snarere enn å se på det som en egen kategori eller familieform. Ved å definere det som en livsfase, understreker man det midlertidige og foranderlige. Man kan komme inn under kategorien enslig forsørger på flere måter: man får barn alene, ekteskap eller samboerskap går i oppløsning eller ektefellen/partneren dør, man etablerer nytt samliv, eller barna blir voksne og flytter for seg selv (ibid:238).

2.3 Aktiveringspolitikk i et komparativt perspektiv

Norge er med sin unike stønadsordning for enslige forsørgere inkludert i flere store komparative studier. Et tidlig forskningsprosjekt som så på ulike lands politikk rettet mot enslige forsørgere, er Kamerman og Kahns (1988) studie av familiepolitikk og fattigdom i USA, Storbritannia, Østerrike, Vest-Tyskland, Norge, Sverige, Finland, Frankrike og Ungarn (referert i Skevik 2001a). Forskerne var, ifølge Skevik, opptatt av hvordan enslige forsørgere ble inkludert i velferdsstaten. Et utgangspunkt for dette var at det ikke kun er direkte tilpassede tiltak for enslige forsørgere som kommer denne gruppen til gode; de kan også dra fordeler av tiltak som har andre hovedsiktemål. Et annet poeng hos Kamerman og Kahn var at politikk overfor enslige forsørgere kan springe ut av to grunnleggende forskjellige antakelser; hvor enslige forsørgere enten betraktes som et *sosialt problem*, eller som en *ny familietype*. USA var på 1980-tallet preget av å anse enslige forsørgere som et sosialt problem, mens de europeiske landene behandlet enslige forsørgere som en familieform. Sistnevntes utgangspunkt ga opphav til en mer «positiv» politikk, og forskerne beskrev fire prinsipielt forskjellige måter staten kan støtte eneforsørgerne på (ibid.):

1. Enslige forsørgere inkluderes i generelle støtteordninger for fattige familier
2. Separate stønadsordninger innføres for enslige forsørgere
3. Alle familier med barn får støtte fra det offentlige
4. Politikken følger en overordnet strategi for å gjøre det mulig å kombinere omsorgsarbeid og lønnsarbeid

Mens Storbritannia eksemplifiserte den første strategien, var Norge i denne studien det eneste landet som hadde utviklet en egen stønadsordning for enslige forsørgere. I Sverige var den fjerde strategien dominerende, mens den tredje strategien – det at alle familier med barn får støtte fra det offentlige – preget politikken både i Frankrike, Ungarn, Østerrike, Vest-Tyskland og Finland da undersøkelsen ble gjennomført på 1980-tallet. Ifølge Kamerman og Kahn oppsto det, til tross for forskjeller i politikkutforming, dilemmaer i alle land rundt at de enslige forsørgeres inntekter skulle sikres mens de hadde små barn, samtidig som det var klart at stønaden ville opphøre etter hvert som barna ble eldre. Forskerne mente at den beste strategien for å unngå dette problemet ville være å kombinere de to siste strategiene; å sikre alle barnefamilier, samtidig som man søker å gjøre det lettere å kombinere lønnsarbeid med omsorgsarbeid (Skevik 2001a:38).

I rapporten *Egenforsørgede eneforsørgere. Aktiveringspolitikk for enslige forsørgere i seks land på 1990-tallet* sammenlikner Skevik (2001a) den statlige aktiveringspolitikken overfor enslige forsørgere i Norge, Sverige, Danmark, Australia, New Zealand og

Storbritannia. Data er samlet inn i perioden 1992–1999 via et nettverk av nasjonale informanter, som har bidratt med informasjon om demografiske og politiske forhold i sine land. Ved å gjøre beregninger for modellfamilier har prosjektet søkt å sammenlikne politikk i svært ulike land på en konsistent måte over tid. Modellen som er brukt er en enslig forsørger-familie med ett barn på to år og elleve måneder. Studien har tre empiriske problemstillinger: 1) Har aktiveringspolitikk vært et *uttrykt mål* for landenes politikk overfor enslige forsørgere? 2) I den grad landene har ført en aktiveringspolitikk, hvilke *virkemidler* har de tatt i bruk? 3) Hvilke sammenhenger finner vi mellom aktiveringspolitikk og (endringer i) nivået på enslige forsørgeres yrkesaktivitet?

Skevik (2001a:9) definerer aktiveringspolitikk som:

«Tiltak som søker å gjøre lønnsarbeid mer *fristende* gjennom å øke differansen i disponibel inntekt for lavtlønte arbeidstakere og stønadsmottakere, tiltak som gjør lønnsarbeid *mulig* gjennom opplærings- og arbeidsmarkedsprogrammer, og tiltak som gjør lønnsarbeid *nødvendig* gjennom kutt i retten til stønad».

Rapporten viser at de seks landene historisk sett har behandlet enslige forsørgere svært forskjellig. Sverige, Danmark og Storbritannia har i liten grad anerkjent enslige forsørgere som en egen kategori i sosialforsikringssystemet, mens Norge, New Zealand og Australia lenge har hatt separate stønader for denne gruppen. Med henvisning til Kamerman og Kahns (1988) inndeling ovenfor, skriver Skevik at i Australia og New Zealand ville de falle i samme kategori (2) som Norge, mens Danmark antakelig ville havne i kategori sammen med Sverige (4). Hun finner også at Storbritannias politikk overfor enslige forsørgere er begrenset til at de støtter fattige familier (1). Et viktig funn i denne komparative studien er at de ulike landenes aktiveringspolitikk overfor enslige forsørgere blir mer og mer lik. Mot slutten av 1990-tallet var det et viktig mål i alle landene at enslige forsørgere skulle bli i stand til å forsørge seg selv.

Virkemidlene som de seks landene har tatt i bruk er derimot forskjellige, noe som blant annet må forstås ut fra det enkelte lands økonomiske og politiske rammebetingelser. Forskjeller mellom Norge og Sverige må for eksempel forstås i lys av at Norge har hatt stor økonomisk handlefrihet, mens Sverige har hatt lite politisk handlingsrom som følge av store økonomiske problemer. I henhold til definisjonen av aktiveringspolitikk ovenfor, finner Skevik at Storbritannia er det eneste landet som har ført en klar politikk etter målet om å gjøre lønnsarbeid mer fristende. Landet har både økt inntektene til yrkesaktive, enslige forsørgere og redusert de disponible inntektene til mottakere av stønad til livsopphold. Både Norge, Storbritannia, Australia og New Zealand har lagt stor vekt på aktive tiltak som skal gjøre lønnsarbeid mulig, ved å innføre såkalte arbeidsmarkedsprogrammer for å hjelpe enslige forsørgere til å komme i lønnet arbeid. Norge og New Zealand har i tillegg gått inn for å gjøre lønnet arbeid nødvendig, gjennom å stramme inn rettigheter til å motta stønad. Ettersom det i Sverige og Danmark

aldri har eksistert egne stønader til livsopphold for enslige forsørgere, har lønnsarbeid i prinsippet alltid vært nødvendig der.

Skevik (2001a) finner i sin studie ingen klare sammenhenger mellom de ulike landenes tiltak for å øke eneforsørgernes yrkesaktivitet og den faktiske yrkesaktiviteten. I Norge, Sverige, Danmark og Storbritannia var det flere enslige i lønnet arbeid i slutten av 1990-årene enn i begynnelsen, men Skevik argumenterer for at tidspunktet for når endringene begynte å skje, tyder på at nedgangen i den generelle arbeidsledigheten utgjør en viktigere forklaringsfaktor enn den statlige aktiveringspolitikken (Skevik 2001a:12, se også Kjeldstad og Rønsen 2004). Skevik understreker at rapporten har målt virkningene av politikken svært kort tid etter innføringen av store politiske endringer, og at det kan hende vi vil se større utslag av aktiveringspolitikken på sikt. I neste avsnitt skal vi se på flere studier fra Norge som belyser enslige forsørgeres arbeidstilknytning og økonomiske situasjon, særlig etter reformen i 1998. Flere av disse støtter opp under Skeviks (2001a) funn fra denne komparative studien. Mer om stønadsordningen i et komparativt perspektiv finnes i Skeviks (2001b) doktoravhandling om familieideologi og sosialpolitikk, hvor hun sammenlikner Norge med Storbritannia. Se også Skevik 1996, 1998 og 2004. Mer om velferdspolitikken overfor enslige forsørgere i USA finnes hos for eksempel Gordon (1994).

2.4 Kvantitative studier i Norge

En vesentlig del av forskningen på enslige forsørgere og stønadsordningen i norsk sammenheng dreier seg om endringer knyttet til reformen i 1998, og særlig i hvilken grad den har bidratt til økt overgang til arbeid. Rikstrygdeverkets rapport *Enslige forsørgere – økonomisk situasjon og aktivitet i perioden etter reformen i 1998* (2006) består av tre deler: (1) litteraturgjennomgang av norsk forskning på feltet, (2) en analyse av eneforsørgeres forventede disponible inntekt og (3) statistikk over noen av følgene av reformen i 1998. Litteraturgjennomgangen bygger hovedsakelig på følgende studier: Skevik (2001a), Kjeldstad og Rønsen (2002), Fjær og Syltevik (2002), Epland og Lyngstad (2003), Dahl (2003), Rikstrygdeverket (2004), Kjeldstad og Skevik (2004), Ugreninov (2005) og Andersen, Epland og Kirkeberg (2006). Rapporten oppsummerer at forskningen viser at reformen av stønadsordningen for enslige forsørgere har bidratt til å styrke arbeidslinja. En viktig årsak til dette er at perioden enslige kan motta stønad, har blitt kortet ned. Etter reformen siktes stønaden også i langt større grad inn mot forsørgere med barn under tre år, noe som har medført at familier med barn i denne aldersgruppen har fått mer støtte og dermed står økonomisk sterkere enn tidligere. Samtidig innebærer reformen en klar forventning om at eneforsørgere med barn eldre enn tre år skal ut i arbeidslivet. Rikstrygdeverket skriver at forskningsresultatene tyder

på at mange enslige forsørgere klarer seg svært godt, og at flertallet har klart å tilpasse seg den nye situasjonen etter reformen. Flere er i arbeid, har høyere inntekter enn tidligere, og yrkesinntekt utgjør en viktigere del av inntektene. I tillegg tar flere utdanning og færre går på sosialhjelp. I en nyere studie basert på regresjonsanalyse mener Mogstad og Pronzato (2008) at reformen har vært positiv for mottakernes inntektsnivå og bidratt til å redusere andelen fattige blant mottakere av overgangsstønad. Samtidig viser forskningen som Rikstrygdeverkets gjennomgang bygger på, at det ser ut til at de svakest stilte er i en presset økonomisk situasjon etter at overgangsstønaden faller bort, og at lavinntektsrisikoen blant enslige forsørgere har økt. Enslige forsørgere har større problemer enn andre foreldre i økonomiske nedgangstider, møter mer diskriminering på arbeidsmarkedet, er oftere undersysselsatt, har lavt betalte jobber og problemer med å fullføre utdanning (Rikstrygdeverket 2006:5).

I del to av denne rapporten gjør Rikstrygdeverket en egen analyse av den økonomiske situasjonen til enslige forsørgere. Her baserer de seg på hva enslige forsørgere har rett til av ulike ytelser, og setter opp stiliserte beregninger av forventet disponibel inntekt med utgangspunkt i typiske kjennetegn ved enslige forsørgere. Studien sier ikke noe om faktiske utbetalinger, og den er således mer en studie av stønadsordningenes potensialer enn av hvordan stønadene benyttes. I tredje og siste del av sin studie undersøker Rikstrygdeverket blant annet overgangssratene til arbeid (evt. andre ytelser) blant tidligere mottakere av overgangsstønad. De undersøker mottakere av overgangsstønaden i perioden 1998–2003, og ser på status på arbeidsmarkedet fram til 2005. De finner at omtrent halvparten av tidligere stønadsmottakere er i arbeid. Andelen som er i jobb er omtrent den samme tre måneder, ett og to år etter avsluttet stønadsmottak. I tillegg var drøyt 15 prosent registrert som arbeidssøker på alle måletidspunktene, men andelen arbeidssøkere var noe høyere for de som avsluttet stønadsmottaket etter at reformen i 1998 ble gjeldende for alle fra 2001. De som ikke var i arbeid, eller meldt som arbeidssøker, var i hovedsak enten sosialhjelpsmottakere (10 prosent) eller i utdanning (12 prosent). Det var få som gikk tilbake til overgangsstønad eller over på andre ytelser.

Et sentralt funn i Rikstrygdeverkets analyser er at inntektsnivået etter endt stønadsperiode var svært avhengig av tidligere arbeidserfaring. Jo mer arbeidserfaring forut for stønadsperioden, desto høyere inntekt etterpå. Tidligere arbeidserfaring øker sannsynligheten for å komme i jobb, og for at denne jobben er en fulltidsjobb (Rikstrygdeverket 2006). Blant stønadsmottakere uten arbeidserfaring før stønadsperioden var det under 10 prosent som var i arbeid to år etter endt mottak.

Som vi har sett har mye av den empiriske forskningen på dette feltet benyttet data som ligger forut for full innføring av nytt regelverk i 2001, mens noen av studiene også har fått med data som beskriver situasjonen etter 2001. I tillegg til Rikstrygdeverkets (2006) og Mogstad og Pronzatos (2008) studier har vi bare funnet én kvantitativ studie som benytter data som er nyere enn 2001, og det er Bjørnstadts (2009) studie

av overgang til arbeid for enslige forsørgere, som benytter data for perioden 2001 til 2008. Bjørnstad (2009) framhever betydningen av arbeidsledigheten, og geografisk variasjon i denne, for overgangen til arbeid blant mottakere av overgangsstønad. Når arbeidsledigheten synker, øker overgangen til arbeid og vice versa.⁹ Samtidig finner han at sannsynligheten for å være i jobb øker med tiden fra man sluttet å motta overgangsstønad, og at de som mottar stønaden lenge har litt høyere jobbsannsynlighet enn de som mottar stønaden i en kort periode. Det siste funnet tilskriver han muligheten til å ta utdanning mens en mottar overgangsstønad. Videre framhever han at antall barn og økende alder på stønadmottaker svekker jobbsannsynligheten, mens økende alder på yngste barn styrker jobbsannsynligheten.

Betydningen av det generelle ledighetsnivået for enslige forsørgeres muligheter på arbeidsmarkedet har også blitt framhevet av andre. Ugreninov (2003) beskriver enslige mødre som en gruppe som er mindre ettertraktet på arbeidsmarkedet, og som dermed ender opp i ustabile og lavtlønnede jobber, hvor de er de siste som får jobb i oppgangstider og de første som mister jobben i nedgangstider. Mens Kjeldstad og Rønsen (2003) diskuterer hvorvidt aleneforsørgeres utsatte posisjon på arbeidsmarkedet skyldes diskriminering, åpner Ugreninov (2003) for at blant annet omsorgsforpliktelser kan bidra til at enkelte har andre preferanser enn en lavt lønnet rutinejobb. Omsorgsforpliktelser har større betydning for sysselsetting for kvinner enn for menn. For eksempel har antall barn ingen betydning for overganger til og fra arbeid for menn, mens det har betydning for kvinner, samtidig som alder på yngste barn har større betydning for mødre enn for fedre (Kjeldstad og Rønsen 2004).

Arbeidsmarkedssituasjonen har også store konsekvenser for den økonomiske situasjonen til enslige forsørgere. Utdanningsnivå har ikke bare betydning for om en får jobb, men også for hva slags jobb en kan få, og dermed for inntektsnivået. Selv om enslige forsørgere som gruppe har lav utdanning og inntekt, vil enslige kvinner med høy utdanning og yrkesaktivitet ha omtrent samme inntekt som andre mødre (Ugreninov 2005). Likevel vil det faktum at de er enslige gjøre at de oftere er i en vanskeligere økonomisk situasjon enn par som kan ha to inntekter.

Det finnes flere studier som ser på enslige forsørgeres økonomiske situasjon ut fra et perspektiv på barns levekår. Nadim og Nielsen (2009) viser at barn av enslige forsørgere oftere er fattige enn andre barn, og at barn av innvandrere er overrepresentert blant fattige. Tilsvarende funn er gjort i en longitudinell studie av barns levekår, hvor NOVA har fulgt over 1300 barn og deres familier fra 2000 til 2009 (Sandbæk og Pedersen 2010), samt i en rekke andre studier som berører barns levekår (Epland 2001, Lyngstad og Epland 2003, Galloway og Mogstad 2006, Epland og Kirkeberg 2007, Fløtten 2009).

⁹ Dette støtter Skeviks (2001a) funn om at arbeidsledighetsnivået ser ut til å ha større betydning enn aktiviseringspolitikken. Også Kjeldstad og Rønsen (2004) konkluderer i sin studie med at økonomisk vekst er viktigere enn sosialpolitikken for sysselsettingen av enslige forsørgere.

2.5 Kvalitative studier av enslige mødre i Norge

Det finnes flere relevante kvalitative studier av enslige forsørgere i Norge, som gjennom ulike tilnærminger kommer fram til relativt like konklusjoner. Disse studiene belyser hvordan utviklingen av velferdspolitikken overfor enslige forsørgere i Norge fungerer i praksis. Konklusjonene kan kort oppsummeres som at mål og idealer ikke tar høyde for praksis, både knyttet til barneomsorg, likestilling og muligheter på arbeidsmarkedet. Vi skal se nærmere på et utvalg studier som 1) ser på utviklingen av politikken overfor enslige forsørgere, 2) belyser hvordan politikken oppleves fra norske enslige mødres perspektiv, særlig med utgangspunkt i endringer etter reformen i 1998 og 3) utforsker nærmere rasjonaliteten som ligger bak enslige mødres motivasjon for å gå ut i lønnet arbeid. Studiene vi refererer er basert på etnisk norske enslige mødres opplevelser, og gir et relevant grunnlag å fortolke nye data om enslige forsørgere med innvandringsbakgrunn. Avslutningsvis ser vi også på en studie som (4) belyser holdninger til kvinners yrkesaktivitet i ulike familiefaser og i ulike deler av den innvandrede befolkningen.

Enslige forsørgere – en sosialpolitisk kategori gått ut på dato?

I et kapittel i boken *Velferdsstaten og familien. Utfordringer og dilemmaer* (Ellingsæter og Leira 2004), spør Kjeldstad og Skevik om enslige forsørgere er en sosialpolitisk kategori som har gått ut på dato. De diskuterer for det første om enslige forsørgere fortsatt skiller seg ut fra andre grupper i samfunnet. Kjeldstad og Skevik peker på tre hovedargumenter som tilsier at det å være alene med barn i dag ikke nødvendigvis utgjør en situasjon som krever særbehandling på samme måte som da ordningen først ble opprettet. Først og fremst har det skjedd store endringer i familiemønsteret. Som følge av et større mangfold av samlivsformer, skiller man seg ikke lenger ut dersom man bor alene med barn, og det sosiale stigmaet som tidligere fulgte med det å være enslig forsørger, er i dag så å si borte. Den generelle veksten i kvinners yrkesdeltakelse er en annen viktig endring. De fleste mødre har lønnsarbeid, og en kan stille spørsmål ved hvorfor enslige mødre skal unntas fra denne generelle normen. For det tredje har det vært endringer i farsrollen, fedrene deler i større grad på ansvaret for barna enn tidligere.

På bakgrunn av en gjennomgang av forskning på enslige forsørgere i Norge på 1980- og 1990-tallet, konkluderer Kjeldstad og Skevik med at til tross for store endringer de senere årene, så framstår enslige forsørgere fortsatt som en kategori med spesielle behov. Studiene de bygger på viser at enslige forsørgere sjeldnere er yrkesaktive, oftere arbeidsledige og oftere undersysselsatt enn foreldre som lever i parforhold. Dette kan ikke forklares med forskjeller i utdanning, men kan bety at enslige foreldre er utsatt for negativ diskriminering ved ansettelse i arbeidsmarkedet. I tillegg peker forskerne på at mens enslige forsørgeres inntekter har blitt mindre i løpet av 1990-årene, har

utgiftene samtidig økt, og enslige forsørgere har generelt høyere bolig- og renteutgifter enn andre foreldre (ibid.). Kjeldstad og Skevik understreker at enslige forsørgere ikke ser ut til å være spesielle i utgangspunktet, men at de blir det ved at de står i en spesiell og til dels sårbar livssituasjon.

Det andre spørsmålet Kjeldstad og Skevik (2004) diskuterer i dette bokkapitlet er hvorvidt kategorien enslige forsørgere er i ferd med å fases ut av politikken, slik at stønadsordningene for enslige forsørgere faller inn under ordninger som gjelder for alle familier med barn. På dette svarer de at det, ettersom Norge fortsatt har en egen stønadsordning for enslige forsørgere, neppe er grunnlag for å si at det norske systemet er i ferd med å bli utradert. Ikke desto mindre har politikken overfor enslige forsørgere endret seg siden 1980-tallet. På bakgrunn av Kamerman og Kahns (1988) inndeling av fire hovedmåter en stat kan velge å beskytte enslige forsørgere på (se ovenfor i dette kapitlet under avsnitt om aktiveringspolitikk), oppsummerer Kjeldstad og Skevik at den norske politikken på 1980-tallet var preget av å ha spesielle ordninger for denne gruppen (2). I løpet av 1990-årene har den fått større innslag av de andre strategiene. Fattigdomsperspektivet har blitt sterkere (1), innføring av småbarnstillegg og kontantstøtte gir økt støtte til alle småbarnsfamilier i Norge (3), mens utvidede foreldrepermisjoner, og bedre dekning av barnehage og skolefritidsordning gjør det lettere for alle foreldre å være i arbeid (4) (Kjeldstad og Skevik 2004).

Kjeldstad og Skevik skriver at «i denne labyrinten av ulike og til dels motstridende hensyn har problemene enslige forsørgere møter *som enslige forsørgere* kommet i bakgrunnen» (ibid.:258). Mange enslige mødre klarer seg utmerket, men vi har sett at det ser ut til å være enkelte utfordringer for denne kategorien, og at en del ser ut til å være i en særlig sårbar posisjon. Dette gjelder ikke minst unge med liten utdanning og arbeidserfaring. Forskerne argumenterer for at en politikk som ikke spiller denne sårbarheten, ikke er i takt med den sosiale virkeligheten. De konkluderer at det ved inngangen til det nye årtuset kan se ut til at «politikken forutsetter en grad av ressursstyrke, selvhjelpenhet og entusiasme som ikke alltid vil finnes hos kvinner med omsorgsansvar som går gjennom en vanskelig fase i livet, og som kanskje i tillegg møter spesielle barrierer på arbeidsmarkedet» (ibid.:258).

Enslige forsørgere som likestillingens frontløpere

Det at politikken i begrenset grad tar høyde for enslige forsørgeres faktiske muligheter på arbeidsmarkedet, ikke minst ut fra deres rolle også som omsorgsarbeidere, står sentralt i forskningen til Liv Johanne Syltevik. I flere publikasjoner har hun formulert liknende perspektiver som Kjeldstad og Skevik. I sin doktoravhandling i sosiologi (1996) om alenemødre som omsorgsarbeidere, lønnsarbeidere og klienter i velferdsstaten, fokuserer hun på hvordan både alenemødrene og de ansatte på sosialkontorene opplever hjelpen som tilbys mødrene. Syltevik analyserer alenemødrenes

samfunnsmessige posisjon som mødre, lønnsarbeidere og klienter både slik den blir opplevd «innenfra» og konstruert «utenfra». Studien bidrar til å synliggjøre skillet mellom hvordan alenemødrene opplever sin situasjon på den ene siden, og konstruksjonen av alenemødre som stønadsmottakere og klienter på et institusjonelt nivå og i den politiske diskursen på den andre.

Skillet mellom dette utenfra-perspektivet og de enslige forsørgernes egen opplevelse kommer også tydelig fram i en evaluering av reformen fra 1998 (Fjær og Syltevik 2002). Evalueringen var basert på en undersøkelse der mottakere av overgangstønad i mars 2000 fikk tilsendt to spørreskjemaer med halvannet års mellomrom. Evalueringen oppsummerer at langt færre enn før mottar overgangstønad, og at slik sett er reformen vellykket. Samtidig uttrykker også mødrene at de opplever mer stress, og de forteller om motsetninger mellom å ønske å forsørge seg selv på den ene siden og om å se mer til sine barn på den andre. Flere av dem jobber i lavt lønnede yrker og har dårlig råd, og mange har erfaringer med diskriminering på arbeidsmarkedet, det vil si arbeidsgivere som ikke vil gi jobb til en enslig mor. Samtidig gir også flere uttrykk for at ordningen etter reformen fungerer som et positivt «dytt» ut i utdanning og arbeid.

En hovedkonklusjon i Fjær og Sylteviks (2002) evaluering er at innstramminger i reglene har gitt begrensninger i enslige forsørgeres muligheter til å ha kontroll over sitt eget liv. Fjær og Syltevik oppsummerer at reformen ideologisk sett er fundert i at lønnet arbeid gir selvforsørgelse uansett hvor man bor og hva slags utdanning man har, og uavhengig av individuelle ressurser og omsorgsforpliktelser. Fra brukernes perspektiv er hovedproblemet med stønadsordningen for enslige forsørgere etter regelendringene i 1998 at ordningen nå i begrenset grad tar hensyn til de ulike individuelle mulighetene som mottakerne av stønaden faktisk har (ibid), jamfør Kjeldstad og Skeviks (2004) argument ovenfor. Fjær og Syltevik (2002) argumenterer for at reformen har tvunget enslige forsørgere inn i en rolle som frontløpere, eller «prøvekluter» for likestilling. De nye reglene for overgangstønad forutsetter en type likestilling mellom arbeidsliv og omsorgsarbeid som Fjær og Syltevik mener ikke eksisterer. Tall fra 1999 (Kjeldstad og Rønsen 2002, referert i Fjær og Syltevik 2002:47) viser at blant yrkesaktive gifte og samboende mødre med barn i alderen 3–6 år, hadde bare 40 prosent fulltidsarbeid. Med andre ord valgte 60 prosent av småbarnsmødrene å kombinere omsorgsarbeid med redusert arbeidstid. Fjær og Syltevik poengterer at reformen legger opp til heltidsarbeid etter at barna er tre år, men at «forskning gir grunnlag for å hevde at den dermed går på tvers av holdninger og praksis i store grupper av befolkningen» (ibid.). Med dagens overgangstønad, etter reformen, får enslige forsørgere mindre mulighet til å velge det som hele 60 prosent av gifte/samboende småbarnsmødre gjør, altså jobbe deltid.

Både kontantstøtten og overgangstønad uten krav om yrkesaktivitet gis til foreldre med barn under treårsalder. Et viktig poeng hos Syltevik er at for enslige forsørgere som ikke allerede har en utdanning eller fast tilknytning til en arbeidsplass, er det imidlertid svært risikofylt å benytte seg av muligheten til å være hjemme med barna disse tre årene.

Årsaken er knyttet til at den enslige forsørgeren må komme i gang forttest mulig for å rekke å gjennomføre utdanning innenfor de fem årene det er mulig å få overgangsstønad. Det paradoksale i situasjonen, skriver Syltevik (ibid.:95) er at «forholdene legges godt til rette økonomisk for å være hjemme til 3-årsdagen samtidig som de kan komme i en uholdbar økonomisk situasjon etterpå om de tar imot dette tilbudet». Et annet sentralt poeng er at målsettingen om at enslige foreldre skal kunne forsørge seg selv gjennom å arbeide, bygger på en forventning om at dette er mulig med heltidsarbeid. Samtidig har mange kvinneyrker et lønnsnivå som gjør det svært vanskelig å etablere seg som éninntektshushold (ibid.).

I evalueringen skiller Fjær og Syltevik (2002) mellom tre typer frontløpere: villige, lojale og ufrivillige. De villige frontløperne kjennetegnes ved at de har holdninger som passer godt med reformens mål, og de er derfor lette å hjelpe gjennom offentlige tiltak. De lojale frontløperne er på sin side innstilt på å gjøre det som kreves, selv når det ikke faller sammen med deres egne preferanser. De uvillige frontløperne har holdninger som går på tvers av forutsetningene som reformen legger til grunn. Fjær og Syltevik skriver at flertallet av de enslige mødrene de intervjuet faller inn i de to første kategoriene, men påpeker at det offentliges største utfordring overfor disse gruppene er å ta hensyn til at det blant dem også er personer som ikke nødvendigvis har ressurser eller helse som gjør det mulig for dem å bli selvforsørget. Med hensyn til de uvillige frontløperne stiller de videre spørsmål om det er «riktig å avgrense støtteordningene slik at det legges så ensidig vekt på selvforsørgelse gjennom lønnsarbeid for absolutt alle?» (Fjær og Syltevik 2002:132).

I evalueringen diskuterer Fjær og Syltevik (2002) forholdet mellom preferanser, praksis og politikk, med utgangspunkt i både egne funn og tidligere forskning. De skriver at formelle regelsystemer bare utgjør ett av flere elementer som bidrar til å avgjøre hvilke handlinger som er rasjonelle. Andre faktorer som bidrar er identifisering, kultur og solidaritet. Kvinner foretar i praksis en rekke valg som isolert sett ikke nødvendigvis er økonomisk optimale. Dersom årsaken til at de velger som de gjør er for å få større fleksibilitet, blir valget likevel rasjonelt. Ettersom enslige forsørgere er en sammensatt gruppe med ulike preferanser og behov, betyr det at de individuelt vil være mer eller mindre mottakelige for offentlig politikk rettet mot aktivering (Fjær og Syltevik 2002:50). Den neste studien vi skal se på kommer nærmere inn på spørsmålet om enslige mødres valg om å gå ut i lønnet arbeid.

Forholdet mellom moderskap og betalt arbeid

De britiske forskerne Duncan og Strell (2004) har gjennomført en kvalitativ studie av hvordan norske kvinner på overgangsstønad kombinerer det å være mor med lønnet arbeid. Datagrunnlaget består av timeslange semistrukturerte intervjuer i perioden 1998–1999, med 27 kvinner som bodde for seg selv med barn i Oslo. Hovedformålet

var å utforske hvordan kvinnene forsto forholdet mellom moderskap (mothering) og betalt arbeid. Forskerne tar utgangspunkt i endringene i reformen i 1998, hvor de vektlegger hvordan politikkkutformingen gikk fra et syn på morsrollen som «hovedsakelig mor», til «hovedsakelig arbeider». Med tanke på at politikkkendringen har som hensikt å endre hvordan enslige mødre tenker og handler, og der reformen skal bidra til økt yrkesaktivitet, argumenterer Duncan og Strell for at politikerne gjør en feilslutning (rationality mistake). De enslige mødrene som ble intervjuet bruker ifølge forskerne en annen moralsk og relasjonell rasjonalitet enn det de som utformer politikken legger til grunn. Dette innebærer ifølge forskerne at både politikken før og etter reformen i 1998 oppleves mer som en begrensning enn som noe som øker deres handlingsrom.

Studien er interessant med hensyn til hva den viser om kvinnes holdninger til arbeid. De fleste av mødrene ga uttrykk for at de ikke ønsket å gå hjemme med barna over tid, da dette alene ikke ga nok mening i livet. Samtidig, understreker Duncan og Strell, ga flertallet uttrykk for at fulltidsarbeid ville være for krevende og gå utover omsorgen for barna. For de fleste av kvinnene var de sosiale fordelene ved å arbeide vel så viktige som de økonomiske, om ikke viktigere. Derfor kunne de få oppfylt sine ønsker om å komme seg ut av hjemmet og ta del i samfunnet ved å jobbe deltid. Forskerne poengterer hvordan det å være mor (mothering) ikke ble oppfattet som atskilt fra det å arbeide. Flere av mødrene understreket at mye av det de gjorde, for eksempel å ta betalt arbeid, var noe de gjorde *for* barna sine, og at det å arbeide derfor kunne ses som en del av det å være mor. Ved å ta utgangspunkt i mødrenes egne motiver for å arbeide, bidrar artikkelen til å vise hvordan insentivene i stønadsordningen til å finne arbeid kan slå ut på andre måter i praksis enn det som var hensikten med ordningen. Se også Danielsen (1998) for en diskusjon av hvordan enslige forsørgere ser på og utøver sin morsrolle.

Holdninger til kvinners yrkesaktivitet i ulike deler av innvandrerbefolkningen

Holdningene til kvinners deltakelse i lønnet arbeid har vært igjennom en rivende utvikling i Norge de siste 30 årene. I 1977 mente syv av ti norske kvinner at småbarnsmødre ikke burde ha arbeid utenfor hjemmet. I 2007 svarte færre enn en av ti det samme (Lappegård og Noack 2009). Med innvandringen kommer det familier – og enslige – til Norge som kan ha helt andre oppfatninger av hva som er kvinners og menns naturlige rolle i ulike familiefaser. Velferdsordninger som barnehage, svangerskapspermisjoner og tidskonto er ment å gjøre det lettere å kombinere arbeid og familie for kvinner, men kan være ukjent for personer som er vokst opp i andre typer stater.

Innvandrede kvinners yrkesaktivitet har vært løftet høyt fram på den politiske dagsordenen de senere årene. Som vi var inne på i kapittel 1, varierer deltakelsen i arbeidslivet betydelig mellom innvandrere fra ulike land og mellom kvinner og menn i den enkelte

landgruppe. Forklaringene på at kvinner i mindre grad er i lønnet arbeid enn menn, er gjerne knyttet til hvordan familiene deler ansvaret for lønnsarbeid, omsorgsarbeid og husarbeid. Kavli og Nadim (2009) har i en spørreundersøkelse i ulike deler av den innvandrede befolkningen kartlagt holdningene til kvinners yrkesaktivitet i ulike familiefaser. Studien berører ikke temaet enslige forsørgere direkte. Den er likevel relevant i vår sammenheng, fordi den kan kaste ytterligere lys over hvordan arbeidsinsentivene i overgangsstøtten oppfattes og møtes i ulike innvandrede grupper.

Holdningene til kvinners yrkesaktivitet varierer til dels betydelig mellom innvandrere fra ulike land og regioner. Kavli og Nadim (2009) undersøkelse bygger på intervjuer av 1800 personer mellom 20 og 55 år med bakgrunn fra Iran, Irak, Vietnam, Pakistan og Norge, som deretter er påkoblet registerdata fra Statistisk sentralbyrå. Også etterkommere av pakistanske innvandrere var representert med et eget utvalg. Innenfor alle landgruppene ble det gjennomført om lag 300 intervjuer, like mange blant menn og kvinner. Intervjuene ble gjennomført på respondentenes morsmål av spesielt opplærte intervjuere.

Kvinnens yrkesaktivitet påvirkes av hvilken familiefase de er i. Blant annet har kvinner med barn stort sett lavere yrkesdeltakelse enn andre kvinner med samme landbakgrunn. I tillegg øker andelen mødre som er i arbeid etter hvert som barna blir eldre. Motforestillingerne til at kvinner har lønnet arbeid er størst, i alle landgrupper, i den fasen barna er små (0–3 år). Heltidsarbeid blant mødre til barn under tre år oppfattes som et aktuelt alternativ av bare 5 prosent av pakistannerne, om lag 15 prosent av irakere, iranere og norskfødte med pakistanske foreldre, og 25 prosent blant vietnamesere. Blant etnisk norske mener 42 prosent at mor kan arbeide full tid i denne fasen.

Når det yngste barnet har rundet tre år, øker andelen som mener det er forsvarlig at kvinner har lønnet arbeid, men i ulik grad i ulike landgrupper. Personer med høy utdanning er mer tilbøyelig til å mene at kvinner kan ha lønnet arbeid også mens familien har små barn, enn personer med lav eller ingen utdanning. Undersøkelsen viser også hvordan holdningene påvirkes av forhold som botid i Norge og likestillingserfaringer fra egen oppvekst. Samtidig kan ikke valg og vurderinger knyttet til kvinners yrkesaktivitet ses isolert fra hvilket handlingsrom hun – og partneren – har. Hvilke muligheter som foreligger når det gjelder barnepass, og hvilke typer jobber det oppleves som realistisk å kunne få, har betydning både for hvilket lønnsnivå man kan forvente og for hvor attraktivt innholdet i jobben vil oppleves.

Som vi skriver innledningsvis i dette kapitlet argumenterer Skevik (2001a) for at enslige forsørgere er en sensitiv indikator på kvinners posisjon og valgmuligheter i det samfunnet de lever i. Dette underbygges i de kvalitative studiene vi har gjengitt ovenfor. I denne sammenhengen er det verdt å referere til Marianne Rugkåsas doktoravhandling i antropologi (under utgivelse), der hun analyserer hvordan politiske og offentlige myndigheter og grasrotbyråkratier kategoriserer og samhandler med kvinner med innvandringsbakgrunn. Hun ser ikke på enslige forsørgere spesielt, men studien er likevel

relevant. På samme måte som studier av enslige forsørgere sier noe om den generelle politikken overfor kvinner generelt, diskuterer Rugkåsa hvordan politikk overfor den etniske minoritetsbefolkningen gjenspeiler politikk overfor norske borgere generelt. Hun ser blant annet på hvordan det legges til grunn at integrasjon i arbeidslivet vil føre til integrasjon av minoritetsbefolkningen i majoritetssamfunnet generelt. Med søkelys på velferdsstaten argumenterer Rugkåsa for at integrasjon av etniske minoriteter er en forlengelse av integrasjon av alle samfunnsmedlemmer eller grupper i samfunnet. Men siden etniske minoriteter kan være sosialt og kulturelt annerledes enn majoritetsbefolkningen, blir statens integrasjonsstrategier overfor dem gjerne mer synlige. Se også Otterstad (2008) om profesjonsutøvelse og kulturelt mangfold.

2.6 Oppsummering

Ettersom de aller fleste enslige forsørgere er kvinner, studeres ofte eneforsørgeres situasjon som et kvinnespørsmål. Skevik (2001a) argumenterer for at enslige forsørgere er en sensitiv indikator på kvinners posisjon og valgmuligheter i det samfunnet de lever i. Endringene som skjer overfor enslige forsørgere, skriver Skevik (ibid.:16), «gir et signal til alle kvinner om retningen i den statlige politikken». Dette perspektivet løfter fram relevansen av forskningen på enslige forsørgere for velferdsforskning generelt og for kjønnsforskning spesielt. Det er samtidig behov for mer kunnskap om både enslige fedre og deres rolle. Vi har funnet svært lite om dette, men se Skevik og Hyggen (2002). Som nevnt tidligere har omfattende forskning dokumentert at barn som vokser opp med enslige forsørgere, er overrepresentert i gruppen fattige barn. Barnas situasjon i disse familiene bør utforskes nærmere, blant annet er det aktuelt å se på om deres rett til en fullgod materiell levestandard blir ivaretatt (Grødem 2008, Sandbæk og Grødem 2009).

Som vi har sett er det gjort en god del forskning på enslige forsørgere og overgangstønad i Norge. Blant sentrale funn fra tidligere forskning om enslige forsørgere vil vi trekke fram følgende:

- Enslige forsørgere er hovedsakelig kvinner, og mye av forskningen har et eksplisitt kvinneperspektiv.
- Enslige forsørgere er ikke spesielle i utgangspunktet, men blir det ut fra den livsfasen de er i. Mange enslige mødre klarer seg utmerket, men det ser ut til å være enkelte utfordringer blant dem, og en del ser ut til å være i en særlig sårbar posisjon. Dette gjelder ikke minst unge med liten utdanning og arbeidserfaring (Kjeldstad og Skevik 2004).

- Den norske stønadsordningen er unik, få andre land har tilsvarende ordninger. Samtidig ser vi et sammenfall i politikken mellom ulike land, og de fleste land fører en aktiv politikk for at enslige forsørgere skal bli i stand til å forsørge seg selv (Skevik 2001a).
- Konjunkturer på arbeidsmarkedet ser ut til å spille en større rolle for om enslige forsørgere er i arbeid enn aktiveringspolitikk direkte overfor denne gruppen (Skevik 2001a, Bjørnstad 2009).
- Enslige forsørgere har større problemer enn andre foreldre i økonomiske nedgangstider, møter mer diskriminering på arbeidsmarkedet, er oftere undersysselsatt, har dårlig betalte jobber og problemer med å fullføre utdanning (Rikstrygdeverket 2006).
- Inntektsnivået etter endt stønadsperiode ser ut til å være svært avhengig av tidligere arbeidserfaring, samtidig som det blant stønadsmottakere uten arbeidserfaring er få (under 10 prosent) som var i arbeid to år etter endt mottak (Rikstrygdeverket 2006).
- Den norske politikken overfor enslige forsørgere er blitt kritisert for å forutsette at enslige forsørgere som er i en vanskelig fase i livet, og samtidig kan møte utfordringer på arbeidsmarkedet, skal ha ressurser, motivasjon og initiativ som ikke alltid vil finnes hos denne gruppen (Kjeldstad og Skevik 2004).
- Ulike funn i studier av reformen i 1998:
 - a. Innstramminger i stønadsordningen etter reformen i 1998 opplevdes av norske enslige mødre som en innskrenking i deres handlefrihet (Fjær og Syltevik 2002, Syltevik 2003).
 - b. Innstramminger i stønadsordningen etter reformen i 1998 ga gruppen bedre økonomi (Mogstad og Pronzato 2009).
 - c. Ledighetsnivået blant tidligere mottakere økte etter innføring av reformen (Rikstrygdeverket 2006).
 - d. Funn fra en kvalitativ studie viser at enslige forsørgere ikke nødvendigvis velger ut fra hva som er økonomisk rasjonelt, men helhetlig vurderer hva det vil si å være en god mor, noe som fører til at mange velger deltidsarbeid. Forfatterne konkluderer med at politikere dermed gjør en feilslutning når de tror at insentivene i stønadsordningen skal sikre at enslige forsørgere går ut i heltidsarbeid (Duncan og Strell 2004).
- Holdninger til kvinners yrkesaktivitet, spesielt i småbarnsfasen, varierer i betydelig grad mellom personer med ulik landbakgrunn. Kavli og Nadim (2009) påpeker

at synet på hva som er til barns beste, samt variasjoner i mulighetene på arbeidsmarkedet, er med på å avgjøre i hvilken grad ulike grupper av innvandrede kvinner orienterer seg mot kvalifisering og arbeidsliv.

Vi vil poengtere at det er viktig å lese funnene fra de kvantitative studiene i lys av at datamaterialet i de fleste publikasjonene er relativt gammelt. Det er få studier som belyser effekten av reformen i 1998 med data etter 2001.

Det er en utfordring at mens befolkningssammensetningen i Norge har endret seg ganske betraktelig de siste 10–15 årene, så ligger forskningen etter realitetene, ikke minst slik de i dag kan oppleves på det enkelte NAV-kontor. Det finnes så å si ingen tidligere forskning som direkte belyser dette prosjektets overordnede problemstilling, nemlig sammenhengen mellom sysselsetting og bruk av folketrygdens stønad til enslige forsørgere med innvandringsbakgrunn. Denne rapporten fyller dermed et viktig hull i kunnskapen om enslige forsørgere på overgangsstønad.

Kapittel 3 Hvem er mottakerne?

Overgangsstonaden er en ytelse rettet mot en ganske avgrenset gruppe av befolkningen, enslige forsørgere, og skal sikre disse «inntekt til livsopphold». Selv om enslige forsørgere er en avgrenset del av befolkningen, er de likevel en heterogen gruppe. Det er ikke sikkert at mottakere av overgangsstonad er en like heterogen gruppe, siden dette er enslige forsørgerne som har behov for bistand fra det offentlige. I utgangspunktet kan enslige forsørgere motta stonaden i inntil tre år fram til yngste barn fyller åtte år. Som vi så i kapittel 1, er det en rekke unntak fra dette utgangspunktet.¹⁰

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hva som kjennetegner mottakerne av overgangsstonad. Enkelte steder skal vi også sammenlikne mottakerne med *alle* enslige forsørgere. I kapittel 4 skal vi deretter undersøke hvordan det går med mottakerne av overgangsstonad etter at de slutter å motta stonaden, og i hvor stor grad de går over i arbeid etter endt stonadsperiode.

Overgang til arbeid vil avhenge av en rekke forhold, men særlig viktig er formelle kvalifikasjoner, omsorgsforpliktelser og tidligere tilknytning til arbeidslivet. Denne typen kjennetegn er annerledes i innvandrerbefolkningen enn de er i majoritetsbefolkningen, og det er derfor nyttig å se på disse før vi ser på overgang til arbeid. Når det gjelder utdanningsnivå, er innvandrere en svært heterogen gruppe, og Iran og Somalia trekkes fram som ytterpunkter når det gjelder utdanningsmulighetene i opprinnelseslandet (Henriksen 2008). Det er en utbredt oppfatning at innvandrere har mange barn, og dermed større omsorgsforpliktelser, men dette stemmer bare for enkelte landgrupper. Samlet sett har innvandrere bare litt høyere fruktbarhet enn majoriteten, og dette gjelder i hovedsak innvandrere fra Afrika, mens mange innvandringsgrupper har lavere fruktbarhet enn majoriteten (Dzamarija 2010). Den ikke-vestlige innvandrerbefolkningen har samlet sett markert lavere sysselsetting enn befolkningen for øvrig, og dette gjelder særlig kvinner. Kvinner fra Irak og Somalia har særlig lav grad av sysselsetting (Mathiesen 2008). Siden det i hovedsak er kvinner som mottar overgangsstonad (se tabell 3.1), vil disse forskjellene i sysselsetting både mellom ulike landgrupper og mellom menn og kvinner være avgjørende for jobbsannsynligheten etter endt mottak av overgangsstonad. Vi skal her undersøke nærmere hvordan disse forskjellene arter seg blant mottakere av overgangsstonad, før vi i neste kapittel undersøker overgangen til arbeid.

¹⁰ Se også <http://www.nav.no/Familie/Enslig+mor+eller+far/Overgangsstonad>

Antall barn, alder på barn(a), forsørgers alder og utdanningsnivå er blant kjennetegnene vi skal undersøke. Disse vil, i varierende grad, også være avgjørende for resultatene i neste kapittel, altså at disse kjennetegnene trolig påvirker sannsynligheten for å være i jobb. Vi vil gjennomgående sammenlikne norske mottakere med mottakere som har innvandringsbakgrunn.¹¹ Vi vil også undersøke noen av de største innvandringsgruppene blant mottakere av overgangsstønad.

3.1 Kort om datagrunnlaget

Datagrunnlaget er trukket fra offisielle registre og inkluderer alle voksne i Norge i 2007.¹² Fra dette har vi identifisert alle enslige forsørgerer¹³ og alle som mottok overgangsstønad. Data inneholder også informasjon om mottak av overgangsstønad tilbake til 2001. En nærmere beskrivelse av datagrunnlaget finnes i kapittel 1.

3.2 Kjønn, alder og bosted

De fleste mottakerne av overgangsstønad i 2007 var, ikke overraskende, norske. Ikke-vestlige innvandrere utgjorde under 14 prosent av mottakerne, mens øvrige innvandrere utgjorde omtrent 1,5 prosent. Ikke-vestlige innvandrere, som utgjør om lag 11 prosent av befolkningen i Norge, var dermed noe overrepresentert blant mottakerne av overgangsstønad. Det var bare drøyt 500 personer i gruppen av øvrige innvandrere, mens de ikke-vestlige var nesten ti ganger så mange. Den norske majoriteten av mottakere besto av nesten 29 000 personer.

Det var i hovedsak kvinner som mottok overgangsstønad i 2007. Den laveste andelen menn var blant ikke-vestlige innvandrere, mens den høyeste andelen menn var blant øvrige innvandrere (tabell 3.1).

Mottakere fra Norge og mottakere med ikke-vestlig innvandringsbakgrunn var omtrent like gamle i gjennomsnitt, rundt 32 år gamle. Øvrige innvandringsgrupper var noe eldre, noe som gjenspeiler seg både i forskjeller i gjennomsnittsalder og i verdiene for første og tredje kvartil (P25/P75). (Dersom en rangerer alle mottakerne etter

¹¹ Som har innvandret selv, eller som er etterkommer av to innvandrere.

¹² Inntektsdata for senere år var ikke tilgjengelig fra SSB da prosjektet startet opp.

¹³ Definert som personer som har mottatt mer enn ordinær barnetrygd (inkludert Finnmarkstillegget der det er aktuelt) i løpet av året.

alder, ligger halvparten mellom 1. og 3. kvartil). Det vil si at en fjerdedel av de norske mottakerne var under 26 år og en fjerdedel over 36 år.

De norske mottakerne er spredt ut over hele landet, mens innvandringsgruppene er mer konsentrert i Oslo og på det sentrale Østlandsområdet. Halvparten av de ikke-vestlige innvandrerne og en tredjedel av de øvrige innvandrerne bodde i Oslo og Akershus, mens under 15 prosent av de norske mottakerne bodde der. Ser vi på Oslo

Tabell 3.1 Kjennetegn ved mottakere av overgangsstønad i 2007

Landbakgrunn	Norge	Ikke-vestlige	Øvrige
Menn	4,4	2,7	6,9
Kvinner	95,6	97,3	93,2
Alder			
Gjennomsnitt	31,4	32,1	34,6
P25 (1. kvartil)	26	27	29
P75 (3. kvartil)	36	37	40
Utdanning			
Grunnskole/ukjent utdanning*	39,44	74,55	51,66
Videregående	41,94	18,07	26,22
Høyere utdanning	18,62	7,38	22,11
Bosted			
Oslo og Akershus	14,1	49,4	30,3
Hedmark og Oppland	8,1	3,7	6,5
Sør-Østlandet	20,8	17,2	24,9
Agder og Rogaland	15,1	11,4	11,9
Vestlandet	18,2	8,9	11,4
Trøndelag	10,3	4,9	6,3
Nord-Norge	13,3	4,5	8,8
Antall år med overgangsstønad i perioden 2001-2007			
1 år	21,01	23,53	25,44
2 år	23,09	22,82	23,48
3 år	22,71	21,48	23,87
4 år	16,73	14,29	16,05
5 år	7,65	7,47	5,68
6 år	4,84	5,29	2,15
7 år	3,97	5,12	3,33
N	28975	4781	511
Prosent	84,56	13,95	1,49

* 40 og 30 prosent av henholdsvis ikke-vestlige og øvrige innvandrere hadde ukjent utdanning i 2007.

og Akershus sammen med Sør-Østlandet (Østfold, Buskerud, Vestfold og Telemark), bodde en tredjedel av de norske mottakerne her, to tredjedeler av de ikke-vestlige innvanderne og drøyt halvparten av de øvrige innvanderne.

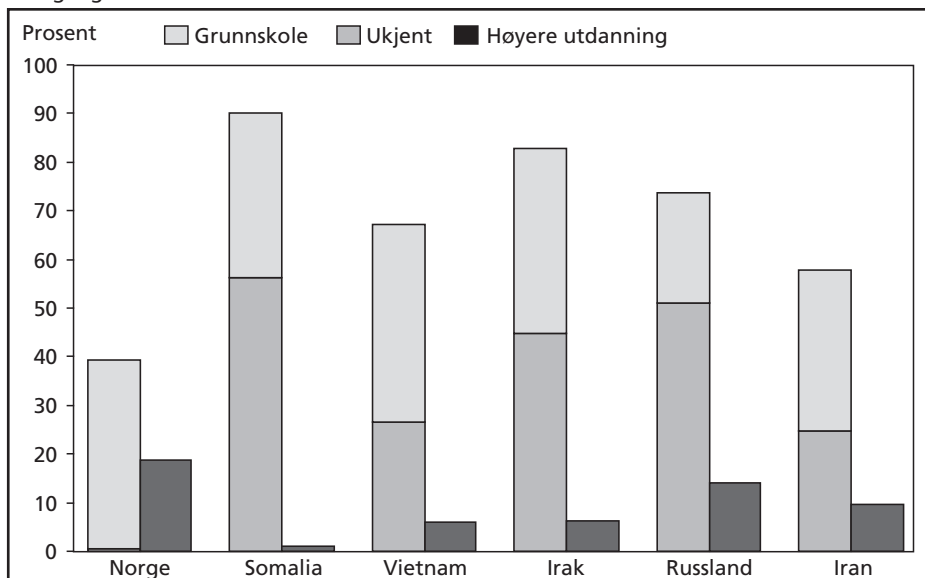
3.3 Utdanning

Utdanningsnivå er også en viktig egenskap ved de enslige forsørgerne, all den tid målet med stønadsordningene blant annet er at mottakerne skal bli i stand til å bedre mulighetene sine på arbeidsmarkedet gjennom å heve kompetansen. Det er et gjennomgående funn også fra tidligere undersøkelser at kvinnelige enslige forsørgere har noe lavere utdanning enn gifte/samboende kvinner (Ugreninov 2005). Registerdataene over befolkningens høyeste utdanning er imidlertid mangelfulle blant store deler av innvandrerbefolkningen som har kommet til Norge de siste ti årene. I vårt materiale har 40 prosent av de med ikke-vestlig bakgrunn og 30 prosent av de øvrige innvanderne ukjent utdanning. Når utdanningsnivået er ukjent i offentlige registre, er det vanlig å gruppere personer uten oppgitt informasjon om utdanning sammen med grunnskoleutdanning. For noen landgrupper har konflikt og flukt ført til svært lite skolegang. I tillegg er gjerne gutter prioritert når utdanning er et knapt gode, og menn har gjennomgående mer utdanning med seg i bagasjen når de innvandrer enn det kvinner har. For eksempel er det slik at hele 60 prosent av somaliske kvinner som kom til Norge etter fylte 18 år ikke har noen utdanning i det hele tatt ved ankomst til Norge, mot 23 prosent av mennene (Henriksen 2008: 72). Også blant personer fra Vietnam og Pakistan er andelen med lav eller ingen utdanning høy, mens innvandrere fra Iran utmerker seg med høyere utdanningsnivå enn befolkningen sett under ett både blant menn og kvinner (ibid.).

På tross av store variasjoner mellom ulike landgrupper har ikke-vestlige innvandrere sett under ett gjennomgående lavere utdanning enn enslige forsørgere i majoritetsbefolkningen. Mens 40 prosent av de norske mottakerne av overgangsstønad har grunnskole som høyeste utdanningsnivå, er de tilsvarende andelen for ikke-vestlige innvandrere på 75 prosent, og halvparten for øvrige innvandrere. Og mens over 40 prosent av de norske mottakerne har videregående utdanning, gjelder dette henholdsvis 18 og 26 prosent av ikke-vestlige og øvrige innvandrere. Ikke-vestlige innvandrere har også den laveste andelen med høyere utdanning, mens øvrige innvandrere har den høyeste andelen, med henholdsvis 7 og 22 prosent. Blant de norske mottakerne var det nesten 19 prosent som har høyere utdanning.

Når vi ser nærmere på utdanningsnivået i de fem største enkeltlandene blant mottakere av overgangsstønad, ser vi at andelen med grunnskole eller ukjent utdanning er langt høyere enn blant norske mottakere. Blant somaliere har ni av ti lav og ukjent

Figur 3.1 Andel med grunnskoleutdanning (inkludert ukjent utdanning) og universitets- og høyskoleutdanning blant mottakere fra Norge og de fem største innvandringslandene med overgangsstønad i 2007. Prosent.



utdanning, mens det bare er en drøy prosent som er registrert med høyere utdanning. Andelen med lav utdanning er over 80 prosent blant irakere, over 70 prosent blant russere og nesten like høyt blant mottakere fra Vietnam. Av de fem landene er det mottakere fra Iran som har lavest andel med lav og ukjent utdanning, med litt under 60 prosent. Iran og Russland har de høyeste andelenene med høyere utdanning, med henholdsvis 10 og 14 prosent. Vi minner om at dette er utdanningsnivået blant mottakere av overgangsstønad, og ikke blant alle innvandrere fra disse landene.

3.4 Landbakgrunn

Med unntak av utdanning og bosted er hovedinntrykket i tabell 3.1 at norske og innvandrede mottakere av overgangsstønad er forholdsvis like – i alle fall når vi ser på hovedkategoriene av innvandrere, ikke-vestlige og øvrige innvandrere. Innvandrere er imidlertid ingen ensartet gruppe. Selv om innvandrere og deres etterkommere kun utgjorde omkring 15 prosent av mottakerne av overgangsstønad i 2007, drøyt 5000 personer, har de sin bakgrunn fra mer enn 140 ulike land. Dersom vi ser nærmere på hvilke land disse personene kom fra (etterkommere kategoriseres her etter foreldrenes

fødeland¹⁴), ser vi at somalierne utmerker seg som en langt større gruppe enn innvandrere med bakgrunn fra andre enkeltland (tabell 3.2). I underkant av 1000 somaliere mottok overgangsstønad i 2007, mens i den nest største gruppen, vietnamesere, var det under 300 personer. Somalierne utgjorde likevel under 3 prosent av alle mottakerne av overgangsstønad, mens alle andre enkeltland utgjorde mindre enn 1 prosent. De største enkeltlandene i 2007, i tillegg til Somalia og Vietnam, var Irak, Russland, Iran, Thailand, Sverige, Filippinene, Tyrkia og Pakistan. Personer fra Sverige, Filippinene, Tyrkia og Pakistan utgjorde omtrent 0,5 prosent hver av mottakerne av overgangsstønad i 2007.

I tabell 3.2 er kun land med 100 mottakere eller mer med, i tillegg finnes 127 andre land som til sammen utgjorde drøyt 5,5 prosent av mottakerne av overgangsstønad i 2007.

Ikke alle enslige forsørgere mottar overgangsstønad. Dette henger blant annet sammen med grad av deltakelse i arbeidsmarkedet, men kan også handle om andre forhold.¹⁵ Vi var derfor interessert i om andelen enslige forsørgere som mottok stønaden varierte mellom ulike grupper. I kolonnen helt til høyre i tabell 3.2 ser vi andelen av enslige forsørgere med barn under ni år, altså målgruppen for overgangsstønaden, som mottar overgangsstønad. Ser vi på hovedgruppene, er det en noe større andel blant de ikke-vestlige innvandrerne (59 prosent) enn blant de norske (53 prosent), mens andelen blant øvrige innvandrere er lavere (39 prosent). Blant enkeltland er variasjonene langt mer omfattende. Blant de fem største innvandringsgruppene (som mottok overgangsstønad i 2007) varierer andelen fra under 60 prosent for russiske enslige, via drøyt 60 prosent for enslige forsørgere fra Vietnam og Irak, til henholdsvis 70 og 77 prosent for enslige fra Iran og Somalia. Det er også verdt å notere seg at blant enslige forsørgere med bakgrunn fra Pakistan, er det bare litt over 40 prosent av dem med barn under ni år som mottar overgangsstønad¹⁶ – om lag 10 prosentpoeng lavere enn i befolkningen uten innvandringsbakgrunn.

De fleste enkeltlandene i tabell 3.2 er noe overrepresentert blant mottakerne av overgangsstønad dersom vi sammenlikner med alle enslige forsørgere med barn under ni år. De eneste landene i tabellen som ikke er overrepresentert er Sverige og Pakistan. Med tanke på at mottakere av overgangsstønad i hovedsak er kvinner, at særlig de innvandrede kvinnene har lav utdanning, og at innvandrede kvinner ofte er dårlig representert på arbeidsmarkedet, kan en nesten bli overrasket over at ikke innvandrere

¹⁴ Etterkommere utgjorde i 2007 omtrent 5,5 prosent av alle innvandrerne, og under 3 prosent av mottakerne av overgangsstønad med innvandringsbakgrunn.

¹⁵ I utgangspunktet er innvandrere med mindre enn tre års botid ekskludert fra stønadsordningen, men i 2007 var det en del mottakere med mindre enn 3 års botid, blant disse var omtrent to av tre flyktninger.

¹⁶ Blant mottakere fra Pakistan utgjorde etterkommere omtrent 20 prosent, mens etterkommere omtrent er ikke-eksisterende i de fem største enkeltlandene.

er mer overrepresentert enn de er blant mottakere av overgangsstønnad, samtidig som det er åpenbart at enslige forsørgere fra enkelte land har større utfordringer enn andre med å skulle klare seg uten overgangsstønad.

Tabell 3.2 Fordelingen av mottakere av overgangsstønnad i 2007 etter innvandringsbakgrunn.

	Mottakere av overgangsstønnad		Alle enslige		Enslige med barn under 9 år		Andel av enslige med barn under 9 år med OS
	N	%	N	%	N	%	%
Hovedgrupper							
Norge	28975	84,6	127677	88,6	54540	85,3	53,1
Ikke-vestlige	4781	14,0	13400	9,3	8110	12,7	59,0
Øvrige innvandrere	511	1,5	2986	2,1	1307	2,0	39,1
Enkeltland							
Norge	28975	84,6	127677	88,6	54540	85,3	53,1
Somalia	971	2,8	1526	1,1	1257	2,0	77,2
Vietnam	298	0,9	823	0,6	480	0,8	62,1
Irak	291	0,8	707	0,5	451	0,7	64,5
Russland	235	0,7	698	0,5	407	0,6	57,7
Iran	230	0,7	687	0,5	328	0,5	70,1
Thailand	209	0,6	547	0,4	335	0,5	62,4
Sverige	181	0,5	775	0,5	373	0,6	48,5
Filippinene	174	0,5	546	0,4	295	0,5	59,0
Tyrkia	156	0,5	463	0,3	277	0,4	56,3
Pakistan	156	0,5	641	0,4	359	0,6	43,5
Kosovo	133	0,4	346	0,2	203	0,3	65,5
Chile	127	0,4	438	0,3	201	0,3	63,2
Marokko	117	0,3	281	0,2	174	0,3	67,2
Etiopia	106	0,3	222	0,2	153	0,2	69,3
Øvrige land	1908	5,6	7686	5,3	4124	6,4	46,3
Total	34267	100,0	144063	100,0	63957	100,0	53,6

Note: I kolonnene for mottakere, enslige og enslige med barn under 9 år viser tallene til antall og prosentandelen av total. Prosentene summerer til 100 innen hovedgrupper og enkeltland. I siste kolonne uttrykkes andelen av enslige med barn under 9 år som mottar overgangsstønnad, og kan og skal ikke summeres, men kan sammenliknes mellom hovedgrupper eller enkeltland.

3.5 Botid

Det tar tid å lære et nytt språk og orientere seg i et samfunn som kan skille seg mye fra det en selv har vokst opp i. Botid – hvor lenge en har oppholdt seg i sitt nye hjemland – har derfor vist seg å være en vesentlig variabel i de fleste kartlegginger av hvordan det går med den innvandrede befolkningen. Samtidig er det gjerne slik at de største endringene, mellom annet i yrkesdeltakelsen, finner sted de første årene etter bosetting. Deretter flater veksten i sysselsetting gjerne ut, og ender på ulike nivåer for ulike landgrupper (Blom og Henriksen 2008). For enslige forsørgere er botid viktig, blant annet fordi det er et krav om minst tre års botid i Norge (med gyldig oppholdstillatelse) før en kan søke om overgangsstønad. Her er det imidlertid unntaksbestemmelser, noe som medfører at omtrent 4 prosent av de ikke-vestlige mottakerne hadde botid under tre år, flertallet av disse er flyktninger. Tabell 3.3 viser hvor stor andel av enslige forsørgere som mottok overgangsstønad henholdsvis 0–5 år, 6–10 år og 11 år eller mer etter bosetting. Vi presenterer tall for enkeltlandene med høyest antall mottakere av overgangsstønad i 2007.

Tabell 3.3 Andel av enslige forsørgere som var mottakere av overgangsstønad etter botid og innvandringsbakgrunn. Hovedgrupper og største enkeltland blant mottakere av overgangsstønad i 2007.

Botid	0-5 år		6-10 år		11 år ->	
	Andel	N	Andel	N	Andel	N
Landgruppe/land						
Ikke-vestlige innvandrere	33,5	3966	48,9	3378	24,1	5808
Øvrige innvandrere	13,3	489	28,1	556	12,0	1779
Enkeltland						
Somalia	60,1	544	65,6	584	48,0	398
Vietnam	54,8	62	68,0	128	24,8	621
Irak	30,8	253	45,0	298	37,4	155
Russland	34,0	347	34,6	237	18,4	114
Iran	37,5	104	52,5	217	19,5	364
Øvrige land	31,3	3145	40,8	2470	18,9	5936

Blant ikke-vestlige innvandrere som har kort botid, mindre enn seks år, er andelen av de enslige på overgangsstønad omtrent en tredjedel. For ikke-vestlige innvandrere med botid på 6–10 år er andelen av de enslige som mottar overgangsstønad omtrent halvparten, mens den reduseres blant de som har botid over ti år. Mønsteret er det samme blant øvrige innvandrere, men andelen er lavere og ligger på henholdsvis 13, 28 og 12 prosent.

Dette kan tyde på at enslige innvandrere med kort botid har andre inntektskilder, at de ikke er kjent med overgangsstønaden, eller i noen tilfeller – at de ikke har lang nok botid til å kvalifisere for stønaden. Likeledes kan den lave andelen blant de med lang botid både skyldes at de ikke lenger kvalifiserer for overgangsstønad og at de i større grad har hatt overgang til andre inntektskilder.

Når vi studerer de største enkeltlandene, ser vi at kort botid ikke trenger å være en hindring for å motta overgangsstønad. Blant somaliere og vietnamesere med botid opp til fem år er andelen enslige med overgangsstønad på henholdsvis 60 og 55 prosent. Andelen øker så til omtrent to tredjedeler for begge gruppene når botiden er 6–10 år, for så å avta til at henholdsvis halvparten og en fjerdedel av de enslige forsørgerne mottar overgangsstønad når botiden er over ti år.

3.6 Antall barn og barnas alder

Omsorg for små barn og omsorg for mange barn kan være en barriere for yrkesdeltakelse. Mange foreldre foretrekker å være hjemme når barna er små, selv om inntektsmulighetene da begrenses. Fravær fra arbeidsmarkedet vil for mange svekke muligheten for å komme i arbeid på et senere tidspunkt. De som er hjemme med små barn kan få kontantstøtte. Mottak av kontantstøtte vil bare i begrenset grad kompensere for tapt arbeidsinntekt. Andelen som mottar kontantstøtte øker når antallet små barn øker, og denne tendensen er mer markert blant innvandrere (Daugstad 2006). Dette tyder på at antallet barn og alderen på disse har betydning for motivasjon for å arbeide, men sier kanskje også noe om muligheten til å få jobb. Uansett vil antall barn og alderen på disse kunne ha betydning for sannsynligheten for å være i arbeid etter endt mottak av overgangsstønad. I tabellene 3.4 og 3.5 ser vi på fordelingen av antall barn blant mottakere av overgangsstønad.

Tabell 3.4 Antall barn 0–18 år blant mottakere av overgangsstønad og blant alle enslige i 2007.

Landbakgrunn	Norge		Ikke-vestlige		Øvrige land	
Antall barn	Enslig m/OS	Alle enslige	Enslig m/OS	Alle enslige	Enslig m/OS	Alle enslige
1	53,0	62,6	42,7	50,6	45,8	60,6
2	32,1	28,1	29,1	29,4	32,9	28,0
3	10,4	6,6	15,1	11,9	14,3	8,1
4 til 9	2,6	1,2	11,2	7,2	5,5	2,2
N	28975	127677	4781	13400	511	2986

Antall barn er høyere blant mottakere av overgangsstønad enn det er blant alle enslige, uavhengig av innvandringsbakgrunn. Vi ser også at ikke-vestlige innvandrere har en større andel, med tre barn eller mer, mens øvrige innvandrere bare ligger litt over de norske mottakerne i antall barn. Det vanligste, i alle grupper av enslige forsørgere, er å ha ett barn, enten man mottar overgangsstønad eller ikke.

Tabell 3.5 Antall barn 0–8 år og gjennomsnittsalder på yngste barn blant mottakere av overgangsstønad og blant alle enslige forsørgere i 2007.

Landbakgrunn	Norge		Ikke-vestlige		Øvrige land	
Antall barn	Enslig m/OS	Alle enslige	Enslig m/OS	Alle enslige	Enslig m/OS	Alle enslige
0	6,7	57,3	4,7	39,5	9,6	56,2
1	69,4	32,9	58,4	39,2	64,4	31,6
2	21,3	8,7	26,0	15,7	22,5	10,5
3 til 7	2,6	1,1	10,9	5,6	3,5	1,8
Sum	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gjennomsnittsalder yngste barn	3,9	9,6	3,3	7,4	4,6	9,4
N	28975	127677	4781	13400	511	2986

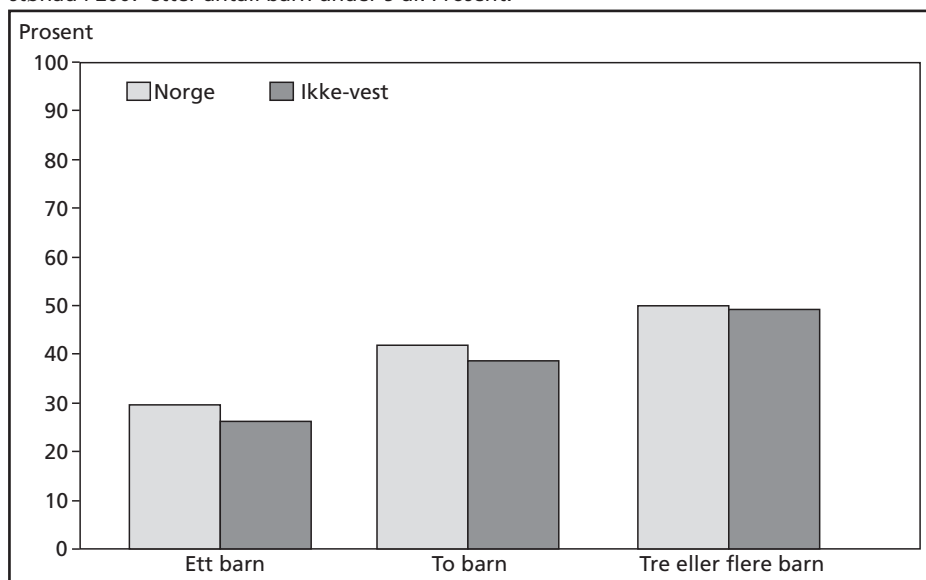
Det var en svært liten andel av mottakerne av overgangsstønad som ikke hadde barn i alderen null til åtte år i 2007. Andelen uten barn i alderen null til åtte år inkluderer også de som ikke hadde barn ennå (jf. tabell 3.5), men som mottok overgangsstønad før fødsel. Dette innebærer at det også var en liten andel mottakere som faller inn under unntaksbestemmelsene vedrørende barnas alder. I alle gruppene, norske og innvandrere, var det mer enn 90 prosent som hadde barn i alderen null til åtte år. Ikke-vestlige innvandrere hadde den laveste andelen som ikke hadde barn under ni år, mens innvandrere fra øvrige land hadde høyest andel barn utenfor aldersspennet null til åtte år. Mottakere fra Norge ligger mellom de to innvandringsgruppene, og dette gjenspeiler seg også i gjennomsnittsalderen på yngste barn.

Enslige ikke-vestlige innvandrere som mottar overgangsstønad utmerker seg som den eneste gruppen hvor det er mer enn 10 prosent som har mer enn to barn i alderen 0–8 år eller mer enn tre barn i alderen 0–18 år. Ellers er hovedmønsteret likt mellom nordmenn og innvandringsgruppene: mottakere av overgangsstønad har flere barn enn andre enslige, men i alle gruppene er det vanligste å ha ett eller to barn.

3.7 Hvor lenge mottas overgangsstønden?

Fram til 1998 kunne overgangsstønden mottas i ti år, og det ble ikke stilt krav om aktivitet. Etter reformen ble mulighetene for å motta stønad strammet inn, og mottak utover tre år ble betinget av at den enslige forsørgeren var under (nødvendig) utdanning. Som vi har nevnt finnes det imidlertid en del unntak fra denne hovedregelen. I tabell 3.1 ser vi at det var drøyt 20 prosent av mottakerne i 2007 som kun hadde mottatt overgangsstønad det året og ikke noe annet år etter at nytt regelverk gjaldt for alle fra 2001.¹⁷ (Noen få av disse mottok imidlertid overgangsstønad før innføring av nytt regelverk.) Blant mottakere fra Norge mottok 21 prosent overgangsstønad i 2007 og ikke i noe annet år siden 2001. Blant personer med ikke-vestlig bakgrunn var det 23 prosent, og blant øvrige innvandrere 25 prosent. Omtrent to tredjedeler (henholdsvis 67, 68 og 73 prosent) av mottakerne i 2007 hadde mottatt overgangsstønad i tre av de syv årene siden innføring av nytt regelverk i 2001. Ser vi på andelene som hadde mottatt overgangsstønad i mer enn fem av de syv årene, gjaldt dette for 9 prosent av de norske mottakerne, 10 prosent av de med ikke-vestlig bakgrunn og i underkant av 6 prosent blant øvrige innvandrere.

Figur 3.2 Andel som har mottatt overgangsstønad mer enn 3 år blant mottakere av overgangsstønad i 2007 etter antall barn under 9 år. Prosent.



¹⁷ Nytt regelverk ble innført i 1998, men i en overgangsfase frem til 1. januar 2001 gjaldt både det gamle og det nye regelverket. Fra 2001 gjaldt kun nytt regelverk.

I figur 3.2 ser vi at det er liten forskjell på norske og ikke-vestlige mottakere når det gjelder betydningen av antall barn under ni år for å ha mottatt overgangsstønad i mer enn tre år blant personer som mottok overgangsstønad i 2007.¹⁸ Det er for få mottakere i de største landgruppene til at det har noen hensikt å lage en egen figur for disse. Det er kun i den største gruppen, somaliere, at det er mange nok til å si noe om forholdet mellom varighet på mottaket og antall barn. Somaliere som har mottatt overgangsstønad, og som har ett eller to barn, har like stor andel som har mottatt stønaden i tre år som øvrige ikke-vestlige innvandrere (og som nordmenn). For somaliere med tre eller flere barn er andelen som har mottatt overgangsstønad i mer enn tre år noe høyere (60 prosent) enn blant alle ikke-vestlige innvandrere og norske mottakere.

3.8 Inntekt

For mottakere av overgangsstønad var maksimalt støttebeløp i 2007 på omtrent 130 000 kroner (2 ganger grunnbeløpet). En enslig forsørger med ett barn måtte ha en inntekt på over 185 000 kroner i 2006 for ikke å defineres som fattig (Nadim og Nielsen 2009, EU-definisjon). Dermed er enslige forsørgere med overgangsstønad avhengig av andre inntekter i tillegg til stønaden for å komme over fattigdomsgrensen. Vi skal i det følgende se mer på hvor mye overgangsstønad som utbetales, og hvor mye ulike inntekter betyr for den totale bruttoinntekten blant mottakere av overgangsstønad.

I gjennomsnitt ble det utbetalt i underkant av 65 000 kroner per person i overgangsstønad i 2007. En fjerdedel mottok mindre enn 27 000 kroner, og en fjerdedel mer enn 109 000 kroner. Denne variasjonen gjenspeiler både ulik varighet på stønad i løpet av året, og ulik tilknytning til arbeidsmarkedet, samt ulik tilgang på andre ytelser og inntekter.

Det er noe variasjon i utbetalt beløp etter innvandringsbakgrunn. I gjennomsnitt mottar ikke-vestlige innvandrere omtrent 20 000 kroner mer overgangsstønad enn øvrige innvandrere og norske mottakere (tabell 3.6). Da det var en fjerdedel av de ikke-vestlige innvandrerne på overgangsstønad som mottok mer enn 121 000 kroner, mens den tilsvarende grensen for de andre gruppene lå på omtrent 100 000 kroner, ser det ut til at det er flere av de ikke-vestlige mottakerne som mottok full overgangsstønad hele året.

Blant de største innvandringsgruppene er gjennomsnittlig mottatt overgangsstønad klart høyere enn det totale gjennomsnittet. Somaliere har det høyeste gjennomsnittet og den høyeste grensen for 1. kvartil: tre av fire somaliere som mottok overgangsstønad i 2007 fikk utbetalt mer enn 72 600 kroner. Også mottakere fra Vietnam og Irak

¹⁸ Øvrige innvandrere er en så liten gruppe at de er utelatt fra figur 3.2.

mottok mer enn gjennomsnittet for de ikke-vestlige innvandrerne, mens mottakere fra Russland og Iran lå litt lavere. Med unntak av Russland hadde omtrent en fjerdedel av mottakere fra disse landene (nesten) full overgangsstønad i 2007.

Tabell 3.6 Utbetalt overgangsstønad i 2007. Kroner.

	Gjennomsnitt	P25	P75
Alle	64700	27100	109300
Innvandringsgruppe			
Uten innvandringsbakgrunn (Norge)	61900	24800	101100
Ikke-vestlige innvandrere	82100	49100	121200
Øvrige innvandrere	58000	20200	98700
De største enkeltlandene			
Somalia	97600	72600	121200
Vietnam	82600	51000	121200
Irak	88200	58200	121200
Russland	74700	41300	112800
Iran	77400	41200	121200

Selv om mange nok vil mene at full overgangsstønad ikke er så mye, i alle fall ikke sammenliknet med inntekt fra fulltidsarbeid, så utgjør overgangsstønaden en viktig del av den totale inntekten. For norske mottakere utgjorde overgangsstønaden i gjennomsnitt en fjerdedel av samlet inntekt i 2007 (tabell 3.7), for personer med ikke-vestlig bakgrunn en tredjedel, mens andelen var noe lavere enn majoritetens blant øvrige innvandrere.

Ser vi på første og tredje kvartil, er det klart at overgangsstønaden er en viktig inntektskilde for mange. Blant ikke-vestlige innvandrere varierer overgangsstønadens andel av samlet inntekt mellom 18 og 45 prosent. Overgangsstønaden utgjør dermed omtrent halvparten av total inntekt eller mer for mer enn en fjerdedel av de ikke-vestlige mottakerne.

Barnetrygden utgjør en mindre del av den totale inntekten, men ligger i gjennomsnitt mellom 11 og 13 prosent i de tre hovedgruppene. Ser vi på enkeltlandene, er barnetrygden noe viktigere for enslige forsørgere fra Somalia og Irak, men dette gjenspeiler i hovedsak hvor mange barn som er vanlig i de ulike gruppene, samtidig som andelen er påvirket av hvor høy den totale inntekten er.

Samlet sett utgjorde kontantstøtten en svært liten del av den totale inntekten blant mottakere av overgangsstønad i 2007. I gjennomsnitt varierte andelen fra under 2 prosent til 4 prosent når en ser på hovedgruppene i forhold til innvandringsbakgrunn. Blant ikke-vestlige innvandrere var kontantstøttens andel av den totale inntekten

Tabell 3.7 Ulike overføringer som andel av total inntekt. Mottakere av overgangsstønad i 2007.

	I Overgangsstønad			II Barnetrygd			III Kontantstøtte			Sum I+II+III		
	Gj.sn.	P25	P75	Gj.sn.	P25	P75	Gj.sn.	P25	P75	Gj.sn.	P25	P75
Norge	25,3	8,0	40,8	10,9	7,7	13,4	2,1	0,0	0,0	38,3	17,3	56,6
Ikke-vestlige innvandrere	32,2	17,8	45,5	12,9	9,2	16,0	3,9	0,0	7,5	48,9	30,8	66,2
Øvrige innvandrere	23,5	6,8	39,0	11,5	7,5	14,7	1,7	0,0	0,0	36,5	15,4	54,4
Utvalgte land												
Somalia	35,4	27,2	44,1	15,1	12,1	18,1	7,1	0,0	12,6	57,5	45,9	70,1
Vietnam	33,9	17,5	48,6	13,4	9,0	16,3	4,8	0,0	9,4	51,8	30,5	70,4
Irak	35,4	23,6	47,6	14,2	10,2	17,1	4,2	0,0	8,5	53,8	41,1	67,1
Russland	30,1	16,1	43,6	12,0	8,1	14,9	3,2	0,0	5,2	45,4	27,9	60,2
Iran	31,6	15,5	45,5	11,3	8,5	13,7	2,7	0,0	0,0	45,6	25,9	64,0

likevel høyere enn blant nordmenn og gruppen av øvrige innvandrere. Av de største ikke-vestlige landene er det enslige forsørgere fra Somalia som utmerker seg ved at kontantstøtten i gjennomsnitt utgjør en større andel av den totale inntekten enn i de øvrige gruppene, samtidig som dette er den eneste landgruppen hvor tredje kvartil ligger over 10 prosent (12,6 prosent). Eller sagt på en annen måte – for en fjerdedel av somaliske enslige forsørgere som mottar overgangsstønad utgjorde kontantstøtten mer enn 12,5 prosent av den totale inntekten.

Når vi undersøker hvor mye summen av overgangsstønad, barnetrygd og kontantstøtte utgjorde av samlet inntekt for mottakere av overgangsstønad i 2007, ser vi at disse ytelsene var en vesentlig del av inntekten for alle grupper. Blant mottakere fra Norge og blant innvandrere fra vestlige land utgjorde disse ytelsene i gjennomsnitt i underkant av 40 prosent av samlet brutto inntekt. Blant ikke-vestlige innvandrere lå gjennomsnittet rett under halvparten av samlet inntekt. Samtidig ser vi at for halvparten av mottakerne av overgangsstønad med ikke-vestlig bakgrunn lå andelen mellom (nesten) en tredjedel (P25) og to tredjedeler (P75), noe som igjen innebærer at for en fjerdedel (de som ligger over P75) utgjorde disse ytelsene mer enn to tredjedeler av samlet inntekt. Blant mottakere fra Norge og blant øvrige innvandrere lå første og tredje kvartil på henholdsvis drøyt 15 og 50 prosent, så også i disse gruppene var det store grupper hvor overgangsstønad, barnetrygd og kontantstøtte utgjorde mer enn halvparten av samlet inntekt.

Når vi undersøker fordelingen i de største enkeltlandene, ser vi at særlig mottakere av overgangsstønad fra Somalia og Irak utmerker seg. For disse gruppene utgjorde de tre ytelsene i gjennomsnitt mer enn halvparten av samlet inntekt. Samtidig ser vi at

for tre fjerdedeler av disse mottakerne utgjorde overgangsstønaden alene mer enn 40 prosent av total inntekt.

Når summen av overgangsstønad, barnetrygd og kontantstøtte er så viktig som vi har sett, medfører det at arbeids- eller yrkesinntekt er en lite viktig inntektskilde for en stor del mottakere av overgangsstønad. Når vi undersøker hvor stor del av den samlede bruttoinntekten (arbeidsinntekter og overføringer) som kommer fra eget arbeid (tabell 3.8), ser vi at resultatene korresponderer godt med fordelingene i tabell 3.7. I gruppen hvor summen av overgangsstønad, barnetrygd og kontantstøtte utgjorde mye av inntekten, er arbeidsinntekten mindre viktig.

Blant norske mottakere av overgangsstønad utgjorde yrkesinntekten i gjennomsnitt 39 prosent av samlet inntekt. Blant ikke-vestlige innvandrere utgjorde yrkesinntekt i gjennomsnitt 19 prosent av samlet inntekt, mens andelen blant øvrige innvandrere var om lag som blant de norske mottakerne.

Tabell 3.8 Yrkesinntekt og sosialhjelp som andel av samlet inntekt for mottakere av overgangsstønad i 2007.

	Yrkesinntekter			Sosialhjelp		
	Gjennomsnitt	P25	P75	Gjennomsnitt	P25	P75
Norge	39,3	2,0	71,2	1,5	0,0	0,0
Ikke-vestlige innvandrere	19,2	0,0	35,9	5,6	0,0	6,4
Øvrige innvandrere	41,6	2,5	74,5	1,7	0,0	0,0
Utvalgte land						
Somalia	5,6	0,0	0,0	6,6	0,0	8,3
Vietnam	21,6	0,0	42,3	3,8	0,0	0,9
Irak	9,0	0,0	2,2	7,8	0,0	12,9
Russland	23,9	0,0	47,4	5,5	0,0	7,1
Iran	21,7	0,0	42,5	5,8	0,0	6,5

Blant norske mottakere og blant mottakere med vestlig innvandringsbakgrunn var det en fjerdedel (P75) hvor inntekt fra arbeid utgjorde omtrent tre fjerdedeler eller mer av samlet inntekt, mens det også var omtrent en fjerdedel (P25) som ikke hadde arbeidsinntekt i disse to gruppene. For tre fjerdedeler av mottakere av overgangsstønad med ikke-vestlige innvandringsbakgrunn utgjorde arbeidsinntekten en tredjedel eller mindre av samlet inntekt.

Blant mottakere av overgangsstønad med ikke-vestlig bakgrunn er det med andre ord få som jobber, og de som jobber har tydeligvis forholdsvis lav arbeidsinntekt. Blant norske mottakere og mottakere med annen innvandringsbakgrunn er det en del som jobber, og for mange av disse er arbeidsinntekten en vesentlig del av samlet inntekt.

Den lave andelen ikke-vestlige innvandrere som har arbeidsinntekt ved siden av overgangsstønad kan være en indikasjon på at det er vanskeligere for disse å komme seg inn på arbeidsmarkedet enn det er for de andre gruppene. I de største innvandringsgruppene ser vi betydelig variasjon i arbeidsinntekt, selv om nivået jevnt over er lavere enn hos mottakere uten innvandringsbakgrunn. Somaliere og irakere som mottar overgangsstønad utmerker seg ved at nesten ingen har inntekt fra eget arbeid, noe som forklarer at disse to gruppene også oftere mottar sosialhjelp. Generelt er det få mottakere av overgangsstønad som også mottar sosialhjelp, noe som kan tolkes som at stønaden, sammen med andre inntekter, langt på vei dekker utgiftene til livsopphold.

Dersom vi summerer gjennomsnittsandelen i tabell 3.7 (summen av overgangsstønad, barnetrygd og kontantstøtte) og arbeidsinntektens gjennomsnittlige andel av samlet inntekt, finner vi at det er omtrent 20 til 25 prosent av inntektene som «mangler» når vi ser på hovedgruppene, og mer når vi ser på de største ikke-vestlige landene. Dette betyr at det er en del ytelser og overføringer som vi ikke har studert nærmere her, men som er viktige for en del av mottakerne av overgangsstønad.

Vi kan ikke ta for oss alle overføringer i detalj her, men vi skal se litt mer på de ulike mottakernes avhengighet av overføringer. Tallene i tabellene 3.7 og 3.8 viser at mange mottakere i stor grad er avhengig av offentlige ytelser, og at disse ytelsene for mange mottakere av overgangsstønad er en vesentlig del av samlet inntekt. Vi skal nå se på andelen som får mer enn halvparten av samlet inntekt som overføringer, slik at arbeidsinntekten utgjør mindre enn halvparten av inntekten. Disse kaller vi velferdsstatsavhengige (Bråthen et al. 2007). Tabellene over gir oss en god indikasjon på hvilke grupper som i størst grad er velferdsstatsavhengige, men ved å inkludere alle overføringer og å sammenlikne med alle enslige forsørgere, får vi et litt mer detaljert bilde.

Blant norske mottakere av overgangsstønad er drøyt halvparten velferdsstatsavhengige (tabell 3.9). Andelen blant alle enslige forsørgere er omtrent halvparten, samtidig som det er et poeng at de 27 prosentene av alle enslige forsørgere som er velferdsstatsavhengige, utgjør mer enn dobbelt så mange i antall som 56 prosent av mottakerne av overgangsstønad.

Overføringer utgjorde mer enn halvparten av samlet inntekt for fire av fem mottakere av overgangsstønad med ikke-vestlig innvandringsbakgrunn, mens det gjaldt tre av fem når vi ser på alle enslige forsørgere med ikke-vestlig bakgrunn. For innvandrere fra øvrige land var andelen omtrent som for majoritetsbefolkningen.

Når vi ser på de største enkeltlandene, ser vi igjen at det er stor variasjon, men at andelen med mer overføringer enn arbeidsinntekt er høye. Blant mottakere av overgangsstønad fra Vietnam, Russland og Iran er nesten 80 prosent velferdsstatsavhengige. Når vi ser på alle enslige forsørgere fra disse landene, ligger andelen velferdsstatsavhengige på mellom 50 og 60 prosent. Blant enslige forsørgere fra Somalia og Irak er andelen velferdsstatsavhengige svært høye, enten en mottar overgangsstønad eller ikke. Blant mottakerne av overgangsstønad var andelen velferdsstatsavhengige over

90 prosent for begge gruppene, mens andelene blant alle enslige forsørgere fra disse landene lå noe under 90 prosent.

Tabell 3.9 Andel velferdsstatsavhengige 2007.

	Enslige m/OS		Alle enslige	
	Andel	N	Andel	N
Norge	56,2	28975	27,0	127677
Ikke-vestlige	81,3	4781	58,3	13400
Øvrige land	54,6	511	24,0	2986
Øvrige land				
Somalia	96,7	971	89,6	1526
Vietnam	79,5	298	57,4	823
Irak	91,8	291	83,6	707
Russland	76,6	235	50,3	698
Iran	77,0	230	58,7	687

Note: Velferdsstatsavhengig: mer enn halvparten av samlet bruttoinntekt kommer fra overføringer.

Når det er så stor variasjon mellom de ulike gruppene med tanke på hvor mye av inntekten som kommer fra arbeid og hvor mye som kommer fra overføringer, kan dette bety at det er store forskjeller i inntektsnivået mellom disse gruppene. Slik er det imidlertid ikke, i alle fall ikke når vi sammenlikner gjennomsnittlig samlet inntekt.

Det er størst variasjon i samlet inntekt mellom hovedgruppene når de har ett barn, og så utjevnes forskjellene dersom de har flere barn. Således kan en si at antall barn er viktigere for inntekten enn innvandringsbakgrunn.¹⁹

Det er mottakere med ikke-vestlig bakgrunn og ett barn som har lavest (brutto) inntekt, med et gjennomsnitt på 250 000 kroner i 2007. Deretter følger mottakere uten innvandringsbakgrunn med et gjennomsnitt på 268 000 kroner, og øvrige innvandrere med 278 000 kroner. Dersom mottakerne har to barn, stiger inntekten noe, mens forskjellene mellom gruppene avtar noe. Her er det mottakerne uten innvandringsbakgrunn som har den høyeste inntekten, med et gjennomsnitt på 308 000 kroner. Blant ikke-vestlige innvandrere med to barn var gjennomsnittet 285 000 kroner og blant øvrige innvandrere 297 000 kroner. Når mottakerne har tre barn eller flere, avtar forskjellene ytterligere. Blant norske mottakere og øvrige innvandrere var gjennomsnittet på henholdsvis 331 og 332 000 kroner, mens det blant ikke-vestlige mottakere var på 320 000 kroner.

¹⁹ Uten at det trenger å være antall barn per se som genererer den høyere inntekten. Flere barn gir mer barnetrygd, men økningen i tabell 3.10 er såpass stor at økningen også gjenspeiler økt alder, muligens mer utdanning, og lenger botid for innvandringsgruppene.

Ser vi på de største landgruppene, er det slik at mottakere fra Somalia og Irak med ett eller to barn trekker ned gjennomsnittsinntekten noe, mens personer fra Vietnam, Russland og Iran med ett eller to barn i gjennomsnitt ligger nærmere majoritetsbefolkningens inntektsnivå. Dersom mottakerne har tre eller flere barn, er det særlig de fra Irak som utmerker seg med noe lavere gjennomsnittsinntekt enn de øvrige gruppene.

Tabell 3.10 Gjennomsnittlig samlet inntekt (tusen kroner) blant mottakere av overgangsstønad og blant alle enslige forsørgere. Etter antall barn. 2007.

	Et barn		To barn		Tre eller flere	
	Enslige m/OS	Alle enslige	Enslige m/OS	Alle enslige	Enslige m/OS	Alle enslige
Innvandringsgruppe						
Uten innvandringsbakgrunn (Norge)	268	372	308	376	331	374
Ikke-vestlige innvandrere	250	276	285	297	320	299
Øvrige innvandrere	278	395	297	391	332	426
De største enkeltlandene						
Somalia	229	221	270	262	330	314
Vietnam	247	272	290	292	313	307
Irak	232	235	262	244	299	261
Russland	254	287	305	300	315	292
Iran	258	292	286	323	309	291

De to landene som utmerker seg med noe lavere gjennomsnittsinntekter, Somalia og Irak, er de samme som vi trakk fram tidligere, som de med lavest andel av inntekten fra arbeid og med størst andeler fra sosialhjelp.

Sammenliknet med inntektsnivået blant alle enslige ser vi at mottakere av overgangsstønad i hovedsak har lavere gjennomsnittsinntekt. Blant ikke-vestlige innvandrere med tre eller flere barn er imidlertid gjennomsnittsinntekten høyere blant mottakere av overgangsstønad. Denne forskjellen finner vi igjen blant alle de fem største enkeltlandene. Blant somaliere er inntekten høyere blant mottakere av overgangsstønad enn blant alle enslige enten man har ett, to eller flere barn. Tabellen sier ikke noe om inntektskildene, men tallene indikerer at enslige ikke-vestlige innvandrere som mottar overgangsstønad i liten grad er aktive på arbeidsmarkedet, noe vi så i tabell 3.8. I tabell 3.9 så vi at svært mange i disse gruppene lever av offentlige overføringer. Når man som mottaker av overgangsstønad har høyere inntekt enn andre med tilsvarende bakgrunn, tilsier det at motivasjonen for å avslutte mottaket vil være liten.

Hovedinntrykket av inntektsnivået blant mottakere av overgangsstønad er dermed at det er gruppene med svakest tilknytning til arbeidsmarkedet som har de laveste

inntektene, og at forskjellene er størst blant mottakere av overgangsstønad med ett barn, men at den generelle variasjonen i inntekt mellom de ulike landgruppene ikke er så stor. I deler av innvandringsbefolkningen er gjennomsnittsinntekten høyere blant mottakere av overgangsstønad enn den er blant alle enslige.

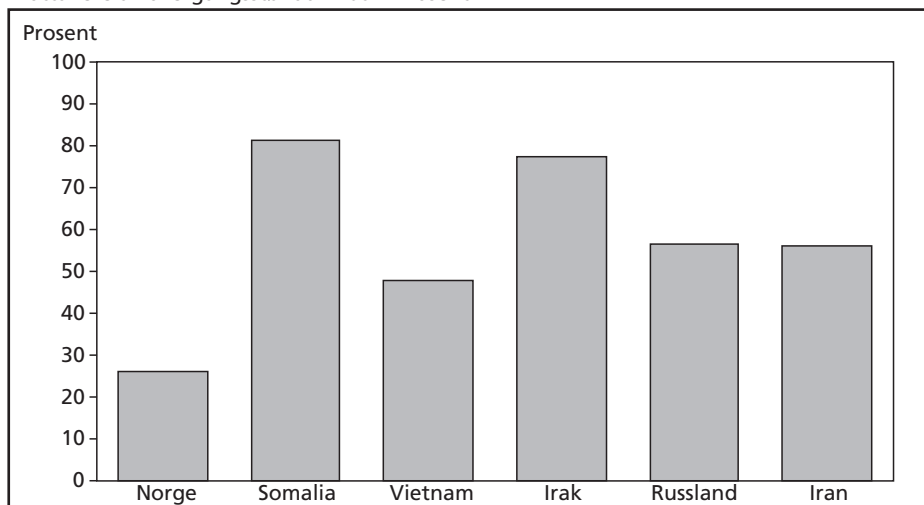
Ser vi nærmere på arbeidserfaring i de ulike gruppene, ser vi at det er de gruppene som har svakest arbeidsmarkedstilknytning i 2007 som også har hatt minst arbeid/arbeidsinntekt i perioden 2001–2006. Selv om vi benytter en ganske lav grense for arbeidsinntekt, mer enn 1G (grunnbeløpet) i arbeidsinntekt i hvert år, er det store grupper som ikke har hatt en slik inntekt noen av årene i perioden 2001–2006. Tre av fem ikke-vestlige innvandrere med overgangsstønad i 2007 hadde ingen år med arbeidsinntekt over 1G i perioden 2001–2006. Blant norske mottakere og øvrige innvandrere var det bare en av fire som ikke hadde noen år med inntekt over 1G i denne perioden (tabell 3.11). Selv om noe av forskjellene mellom ikke-vestlige mottakere og andre mottakere kan forklares av kort botid, viser dette at ikke-vestlige mottakere har svært liten tilknytning til arbeidsmarkedet.

Tabell 3.11 Antall år med arbeidsinntekt over 1G i perioden 2001–2007 blant mottakere av overgangsstønad i 2007. Prosent.

Land-bakgrunn	Norge	Ikke-vestlige	Øvrige land
0	26,07	57,94	25,24
1	11,17	11,02	11,35
2	16,54	12,59	17,42
3	11,21	6,92	11,74
4	10,08	4,73	9,78
5	9,39	3,28	10,37
6	15,53	3,51	14,09
N	28975	4781	511

Arbeidsmarkedstilknytningen varierer mye blant ikke-vestlige mottakere, og når vi undersøker andelen som ikke hadde arbeidsinntekt over 1G blant mottakere fra de fem største enkeltlandene, ser vi dette tydelig. Blant mottakere av overgangsstønad i 2007 som innvandret fra Somalia eller Irak var åtte av ti uten arbeidsinntekt over 1G i alle år i perioden 2001–2006. Hadde vi tatt ut de med kortest botid, ville dette blitt noe redusert, men svært lite (ikke vist). Blant mottakere fra Vietnam var det noe under halvparten som ikke hadde inntekt over 1G i perioden, mens det blant mottakere fra Russland og Iran var litt over halvparten. Alle de fem landene ligger dermed langt over det som er nivået i majoritetsbefolkningen.

Figur 3.3 Andel uten arbeidserfaring (inntekt over 1G) i noen år i perioden 2001–2006 blant mottakere av overgangsstønad i 2007. Prosent.



3.9 Oppsummering

Den store majoriteten av mottakerne av overgangsstønad er kvinner, og de aller fleste er norske. Av omtrent 34 000 mottakere i 2007 var litt over 15 prosent innvandrere, de fleste av disse fra ikke-vestlige land.

Hovedinntrykket er at mottakere av overgangsstønad er forholdsvis like, enten de er norske eller innvandrede. Det er flest kvinner, de er omtrent like gamle, og mottar i hovedtrekk stønaden like lenge.

De fleste mottakere av overgangsstønad har ett eller to barn, også i innvandringsgruppene, men det er blant ikke-vestlige innvandrere det er vanligst med mer enn to barn.

De ikke-vestlige innvandrerne som mottar overgangsstønad utmerker seg med at det er mange som har lav utdanning (i realiteten ukjent utdanning) og få som har tatt høyere utdanning. De ikke-vestlige innvandrerne er sterkt konsentrert på Østlandsområdet, halvparten bor i Oslo og Akershus.

Selv om innvandrere bare utgjør 15 prosent av mottakerne av overgangsstønad, er de overrepresentert i denne gruppen sammenliknet med deres andeler i befolkningen, deres andel av de enslige og deres andel av enslige med små barn. Overrepresentasjonen er for de fleste likevel nokså moderat. Mottakere fra Somalia er den gruppen som er sterkest overrepresentert, men de utgjør likevel under 3 prosent av mottakerne samlet

sett. Tallmessig utgjorde de i 2007 mindre enn 1000 personer. De andre ikke-vestlige landgruppene besto hver av 300 personer eller færre.

For mottakere av overgangsstønad er stønaden en viktig del av inntekten. Overgangsstønaden, sammen med barnetrygd og kontantstøtte, utgjorde i gjennomsnitt 40 prosent av samlet inntekt for norske mottakere og nær halvparten for ikke-vestlige mottakere. Mye av den resterende inntekten kommer fra eget arbeid. Blant ikke-vestlige mottakere er det få som har inntekt fra eget arbeid, og mottakere fra Somalia og Irak utmerker seg ved at nesten ingen har arbeidsinntekt.

Til tross for variasjon i arbeidsmarkedstilknytning, er det forholdsvis liten variasjon i samlet inntekt blant mottakere av overgangsstønad. Antall barn er viktigere for inntektsnivået enn innvandringsbakgrunn. Blant ikke-vestlige innvandrere med mer enn to barn er gjennomsnittsinntekten høyere blant mottakere av overgangsstønad enn den er blant alle enslige ikke-vestlige innvandrere. Blant somaliere er gjennomsnittsinntekten høyere blant mottakere av overgangsstønad enn blant alle enslige, uavhengig av antall barn.

Kapittel 4 Overgang til arbeid?

Hovedformålet med overgangsstønad er å hjelpe medlemmer av folketrygden ut i jobb. I dette kapitlet skal vi se nærmere på om tidligere mottakere av overgangsstønad går over i jobb eller utdanning, eller om de går over til å motta andre typer overføringer.

I forrige kapittel sammenliknet vi mottakere av overgangsstønad, som er enslige, med øvrige enslige forsørgere. I dette kapitlet vil vi sammenlikne tidligere mottakere av overgangsstønad med alle andre kvinner, ikke bare med kvinner som er enslige forsørgere. Det er i hovedsak to årsaker til dette: for det første at tallene da blir sammenliknbare med offisiell sysselsettingsstatistikk og for det andre at mange *tidligere* mottakere av overgangsstønad ikke lenger var enslige forsørgere i 2007. Det var bare litt over halvparten, 55 prosent, av kvinnene som mottok overgangsstønad i perioden 2001–2006 og var enslige forsørgere i 2007. Ved kun å fokusere på enslige forsørgere, ville mange av de tidligere mottakerne av overgangsstønad ekskluderes fra denne undersøkelsen. Vi ønsker å si noe om alle som har mottatt overgangsstønad, og velger derfor å endre på sammenlikningsgruppen.

Dersom tidligere mottakere av overgangsstønad jobber like mye som eller mer enn andre kvinner, vil det være en indikasjon på at overgangsstønad har den effekten²⁰ som myndighetene etterstreber: at de etter avsluttet mottak er «i stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid». Vi starter med en oversikt over status på arbeidsmarkedet 4. kvartal 2007 for personer som har mottatt overgangsstønad i perioden 2001–2006: var de i jobb eller ikke? Vi sammenlikner deretter mottakerne av overgangsstønad med personer som ikke har mottatt overgangsstønad i den samme perioden. Kapitlet innledes med en generell oversikt over sysselsettingsandelen blant tidligere mottakere av overgangsstønad, før vi ser nærmere på situasjonen for innvandrere og betydningen av antall og alder på barna, samt bosted. I tillegg til å undersøke om kvinner som tidligere har mottatt overgangsstønad går over i lønnet arbeid, skal vi også prøve å finne ut hva som kjennetegner henholdsvis de som gikk over i jobb og de som ikke var i jobb. Avslutningsvis skal vi gjennom multivariat analyse (regresjon) kartlegge hvilke kjennetegn som har størst betydning for å være i jobb.

Da det er relativt få menn, og enda færre menn med innvandringsbakgrunn (jf. tabell 3.1) som har mottatt overgangsstønad i perioden, ser vi bare kort på status for

²⁰ Vi bruker her effekt i vid forstand. Dersom en ønsker å si noe om *kausaleffekt*, må en også ta hensyn til eventuell seleksjon inn i gruppen av mottakere.

menn innledningsvis, før vi retter søkelyset mot kvinner generelt og innvandrede kvinner spesielt.

4.1 Hvor stor andel er i arbeid etter endt mottak?

Blant tidligere mottakere av overgangsstønad er hovedinntrykket at sysselsettingsandelen i fjerde kvartal 2007 var forholdsvis stabil, uavhengig av hvor lenge det er siden en sluttet å motta overgangsstønad.

Blant menn som ikke mottok overgangsstønad (i perioden 2001–2006) var det i underkant av 76 prosent som var registrert som sysselsatt i 4. kvartal 2007. Blant menn som sist mottok overgangsstønad i 2006 (kolonnen med overskrift 1 i tabell 4.1a), altså et år tidligere, var sysselsettingsandelen omtrent identisk. Blant menn som sist mottok overgangsstønad i 2005 og 2004, to og tre år tidligere, var sysselsettingsandelen nesten 81 prosent. For menn som mottok overgangsstønad tidligere var sysselsettingsnivået omtrent på samme nivå som for menn som ikke mottok overgangsstønad i perioden 2001–2006. Det kan altså se ut til at menn som mottar overgangsstønad har høyere sysselsettingsandel enn øvrige menn 2–3 år etter av de slutter å motta stønaden, men det er vanskelig å si noe om årsakene til dette basert på tabell 4.1a.

Tabell 4.1a Andel sysselsatte 4. kvartal 2007 etter antall år siden en sist mottok overgangsstønad. Menn, prosent.

	Ikke stønad	Antall år siden mottak av overgangsstønad					
	2001-2006	1	2	3	4	5	6
Sysselsatt	75,9	75,7	80,8	80,7	76,6	75,9	77,6
Ikke sysselsatt	24,1	24,3	19,2	19,3	23,4	24,1	22,4
N	1722278	682	613	410	394	411	433

Note: Kolonne 0 inkluderer alle menn som ikke mottok overgangsstønad i perioden 2001-2006.

Tabell 4.1b Andel sysselsatte 4. kvartal 2007 etter antall år siden en sist mottok overgangsstønad. Kvinner, prosent.

	Ikke stønad	Antall år siden mottak av overgangsstønad					
	2001-2006	1	2	3	4	5	6
Sysselsatt	69,1	75,1	76,1	75,9	74,9	76,4	74,9
Ikke sysselsatt	30,9	24,9	23,9	24,1	25,1	23,6	25,1
N	1631793	10323	9282	7427	7562	8164	9248

Note: Kolonne 0 inkluderer alle kvinner som ikke mottok overgangsstønad i perioden 2001-2006.

Andelen kvinner som var registrert som sysselsatt i 4. kvartal 2007 er litt lavere enn andelen for menn (tabell 4.1b). Blant kvinner som ikke mottok overgangsstønad i perioden 2001–2006 var nesten 70 prosent sysselsatt, men for kvinner som hadde mottatt stønaden tidligere var sysselsettingsraten høyere, og stabil rundt 75–76 prosent, uavhengig av om det var ett, to eller opp til seks år siden en sist mottok overgangsstønad.

Tendensen til at sysselsettingsraten blant tidligere mottakere av overgangsstønad er høyere enn i totalbefolkningen, er dermed enda tydeligere blant kvinner enn den er blant menn. Som nevnt er det vanskelig å si noe sikkert om årsakene til dette basert på tabell 4.1. Det er lite trolig at personer som for få år siden mottok overgangsstønad har samme alder, utdanning og arbeidserfaring som resten av befolkningen. Det faktum at disse personene nylig har mottatt overgangsstønad, tyder for eksempel på at de er yngre enn resten av befolkningen.

Tabell 4.2 Andel sysselsatte kvinner i 4. kvartal 2007 etter antall år siden mottak av overgangsstønad og kategorisert alder. Prosent.

	Ikke stønad	Antall år siden mottak av overgangsstønad					
	2001-2007	1	2	3	4	5	6
16-25 år	66,8	66,6	68,9	71,5	68,5	61,0	72,7
N	280187	1104	679	260	197	82	33
26-35 år	81,1	75,6	76,1	75,7	74,6	75,2	74,9
N	270950	5116	4521	3510	3558	3494	3353
36-45 år	83,4	77,1	78,2	76,9	76,7	78,3	75,7
N	313701	3701	3558	3216	3234	3849	4757
46-> år	60,0	74,2	70,5	72,7	68,9	74,5	72,1
N	732839	396	522	440	569	736	1102

Note: 2. kolonne inkluderer alle kvinner som ikke mottok overgangsstønad i perioden 2001-2007.

Når vi fordeler de sysselsatte i tabell 4.1b etter kategorisert alder, finner vi at det kun er tidligere mottakere under 26 og over 45 år som har høyere sysselsettingsrater enn tilsvarende aldersgrupper som ikke mottok overgangsstønad i perioden 2001–2006. Blant majoriteten av tidligere mottakere av overgangsstønad, de som var mellom 26 og 45 år i 2007, var andelen sysselsatte jevnt over 4–6 prosentpoeng lavere enn i sammenlikningsgruppen. Andelen varierer noe over tid, men det er ingen klar tendens til at sysselsettingsraten øker eller avtar etter som tiden går. Det er verdt å merke seg at tidligere mottakere av stønad som var eldre enn 45 år i 2007, ikke har så mye lavere sysselsettingsandel enn de yngre gruppene, men sysselsettingsraten i sammenlikningsgruppen er forholdsvis lav, kun tre av fem er registrert som sysselsatt blant kvinner over 45 år som ikke mottok overgangsstønad i perioden 2001–2006.

Sysselsettingsratene for kvinner som var enslige forsørgere i 2007 og som ikke mottok overgangsstønad i perioden 2001–2007, var langt lavere enn for alle kvinner uten stønad i de to yngste aldersgruppene, henholdsvis 45 og 66 prosent i den yngste og nest yngste gruppen, mens den var høyere blant de over 46 år, med 82 prosent (ikke vist).

Tabell 4.3 Andel sysselsatte kvinner i 4. kvartal 2007 etter hvor mange år de mottok overgangsstønad i perioden 2001–2006. Prosent.

	Ikke stønad	Antall år med stønad i årene 2001–2006					
	2001–2007	1	2	3	4	5	6
16-25 år	66,8	62,9	64,9	67,5	71,7	73,1	70,0
N	280187	394	538	504	579	260	80
26-35 år	81,1	74,1	75,5	75,8	77,6	72,5	71,9
N	270950	4949	5777	5292	5190	1718	626
36-45 år	83,4	77,0	79,0	76,9	76,8	68,1	70,6
N	313701	6665	6447	4406	3683	842	272
46-> år	60,0	73,3	75,2	68,1	69,4	61,5	63,6
N	732839	1427	1157	656	372	109	44

Note: 2. kolonne inkluderer alle kvinner som ikke mottok overgangsstønad i perioden 2001–2007.

Mottakernes alder da de mottok overgangsstønad ser dermed ikke ut til å ha stor betydning for sysselsettingsraten etterpå. Det er kanskje mer rimelig å tenke seg at varigheten på mottaket har større betydning, da en over litt tid har mulighet til å ta utdanning. På den andre siden kan også et lengre fravær fra arbeidsmarkedet gjøre det vanskelig å komme tilbake i jobb. Det er dermed ikke åpenbart hvilken betydning varigheten på mottak av stønad vil ha for mottakernes yrkesaktivitet.

Det er bare blant de yngste kvinnene vi finner en tilsynelatende «positiv» effekt av å motta overgangsstønad over flere år: desto flere år med overgangsstønad, desto større andel i jobb. Denne tilsynelatende positive effekten skyldes nok i hovedsak at det kun er de eldste i denne gruppen som kan ha hatt rett til overgangsstønad i opp til seks år, da det er svært få mottakere av overgangsstønad under 20 år. I tillegg vil de eldste i større grad ha hatt mulighet til å avslutte skolegang og eventuell videre utdanning.

For tidligere mottakere av overgangsstønad over 25 år er hovedinntrykket at dersom en har mottatt overgangsstønad mer enn tre–fire år, så avtar sannsynligheten for å være i jobb. Vi ser også tydeligere sammenheng mellom alder og avtakende sysselsettingsrater jo flere år en har mottatt overgangsstønad. For tidligere mottakere i alderen 26–45 år er sysselsettingen forholdsvis lik om en har mottatt stønad i et, to, tre eller fire år, mens sysselsettingen ligger litt lavere for de som har mottatt overgangsstønad i fem eller seks år. For den eldste gruppen faller sysselsettingen litt for de som har mottatt stønaden i mer enn to år og tytterligere for de som har mottatt den i mer enn fire år.

4.2 Betydningen av tidligere arbeidserfaring

Enslige mødre har blitt beskrevet som en gruppe som er mindre ettertraktet på arbeidsmarkedet, og som ofte er de siste inn i jobb og de første ut igjen etter som konjunktorene går opp og ned (Ugreninov 2003). Andre har vist at personer med svak arbeidsmarkedstilknytning (målt som lav inntekt) oftere er registrert som arbeidsledige og at de er ledige i lengre tid enn andre (Nordberg 2000). Om enslige kvinner har mye, lite eller ikke noe arbeidserfaring, kan ha stor betydning for hvordan veien videre arter seg etter at perioden med overgangsstønad er over. Vi skal derfor undersøke om det er sammenheng mellom tidligere sysselsetting og sysselsettingsandel i 2007 for personer som mottok overgangsstønad i perioden 2001–2006. Vårt mål på tidligere sysselsetting er om en hadde lønnsinntekt over 1G året før siste år med overgangsstønad.

Over 90 prosent av kvinner som ikke mottok overgangsstønad i perioden 2001–2007 og som hadde lønnsinntekt over 1G i 2006, var registrert som sysselsatt i 4. kvartal 2007. Blant tilsvarende kvinner med lønnsinntekt opp til 1G i 2006 var en tredjedel sysselsatt. Blant tidligere mottakere av overgangsstønad finner vi et liknende mønster, men andelen sysselsatte blant de som hadde lav inntekt er høyere enn den er blant tilsvarende kvinner som ikke mottok overgangsstønad. Det er flere grunner til dette, først og fremst at mottakerne av overgangsstønad er yngre enn alle kvinner som ikke

Tabell 4.4 Andel sysselsatte kvinner 4. kvartal 2007 etter antall år siden mottak av overgangsstønad og om lønnsinntekten året før siste år med stønad var større enn 1G. Prosent og antall.

	Inntil 1G	Mer enn 1G
Ikke stønad 2001-2007	33,4	92,4
N	610010	970740
1	60,5	89,5
N	5126	5188
2	64,2	89,3
N	4438	4224
3	66,4	86,0
N	3557	3518
4	65,1	85,1
N	3579	3649
5	67,9	85,0
N	3773	4026
6	66,1	83,1
N	4140	4767

Note: Grunnbeløpet (G) justeres årlig. For personer som sist mottok stønad i 2006 (rad 1 i tabellen) er det undersøkt om de hadde lønnsinntekt over 1G i 2005. For personer som sist mottok stønad i 2005 (rad 2) er det 1G i 2004 som gjelder. Tilsvarende for tidligere år til siste år med mottak i 2001 (rad 6) og 1G i 2000.

mottok stønad i perioden, men det skyldes også at en del av kvinnene som hadde lav lønnsinntekt året før siste år med overgangsstønad, også da mottok overgangsstønad.

Ser vi for eksempel på de som sist mottok overgangsstønad i 2006 (rad 1 i tabell 4.4) og tjente over 1G i 2005, var sysselsettingsandelen i 4. kvartal 2007 på nesten 90 prosent, mens sysselsettingsandelen blant de som tjente inntil 1G i 2005 var på 60 prosent.

Når vi går bakover i tid, holder sysselsettingsandelen seg høy, over 85 prosent, for de som tjente mer enn 1G året forut for siste år med stønad, mens andelen sysselsatte i 2007 blant de som tjente lite, øker. Dette skyldes blant annet at en del av de som hadde lav lønnsinntekt mottok overgangsstønad i flere år, samt at lav arbeidsinntekt lenger tilbake i tid er en mindre god prediktor for sysselsettingsratene i 2007. Likevel er det ingen tvil om at de som har hatt en viss tilknytning til arbeidsmarkedet tidligere, i langt større grad er sysselsatt etter endt mottak av overgangsstønad. Tidligere arbeidserfaring, tilgang til og mestring av arbeid, er i seg selv et positivt signal til nye potensielle arbeidsgivere. Tidligere arbeidserfaring kan også gi nettverk og referanser som gjør det lettere å få jobb igjen på et senere tidspunkt.

4.3 Hva med de som ikke jobber?

Et flertall av de som mottok overgangsstønad i perioden 2001–2006 var registrert som sysselsatt i 4. kvartal 2007. Hva med de som ikke er i jobb, hvor får de sine inntekter fra?

Dersom vi ser litt mer detaljert på sysselsettingsstatistikken, ser vi at det er en høyere andel ledige blant tidligere mottakere av overgangsstønad enn det er i befolkningen for øvrig, samtidig som andelen arbeidssøkere (helt ledige og på tiltak) avtar etter hvert som tiden går siden en sist mottok overgangsstønad.

Blant personer utenfor arbeidsstyrken er det en viss andel som er registrert som under utdanning, og denne andelen synker litt etter som antall år siden siste mottak øker. Motsatt ser vi at andelen uføre kort tid etter mottak av overgangsstønad er lav, men at den øker over tid, uten å nå nivået i resten av befolkningen. Andelen som mottok sosialhjelp var forholdsvis stabil, men høyere enn i gruppen som ikke mottok overgangsstønad i perioden 2001–2006. Omtrent en tredjedel av de tidligere mottakerne av overgangsstønad som er utenfor arbeidsstyrken er på attføring, og andelen er omtrent lik uavhengig av hvor lenge det er siden en sluttet å motta overgangsstønad.

Tabell 4.5 Status på arbeidsmarkedet 4. kvartal 2007 etter antall år siden en sist mottok overgangstønad. Kvinner, prosent.

Status på arbeidsmarkedet	Ikke stønad	Antall år siden mottak av overgangsstønad					
	2001-2006	1	2	3	4	5	6
Utenfor arbeidsstyrken	29,7	21,6	21,0	21,2	22,3	21,4	23,0
-Herav under utdanning	5,2	3,3	3,0	3,0	2,6	2,7	2,6
-Herav ufør	7,2	0,5	0,7	1,0	1,7	1,8	3,0
-Herav sosialhjelps-mottaker	0,7	3,7	3,6	2,9	3,3	3,4	3,2
-Herav attføring (passiv og tiltak)	1,9	6,7	7,3	7,4	7,3	7,0	7,6
Lønnstaker	66,3	73,5	73,8	73,6	72,8	73,8	72,3
Selvstendig	2,8	1,6	2,2	2,3	2,1	2,6	2,7
Helt ledig	0,9	2,2	2,3	2,4	2,3	1,8	1,7
Arbeidsmarkedstiltak	0,3	1,0	0,7	0,5	0,4	0,4	0,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N	1631793	10323	9282	7427	7562	8164	9248

Note: Alle prosenter i kursiv gjelder for personer utenfor arbeidsstyrken, men uttrykkes som andel av totalt antall (N).

4.4 Hva med innvandrerne?

Så langt har vi bare sett på det generelle nivået i sysselsetting blant tidligere mottakere av overgangsstønad. Vi skal i det følgende se nærmere på hvordan det går med tidligere mottakere med innvandringsbakgrunn.

Denne studien er opptatt av å undersøke om innvandrere som mottar overgangsstønad er i stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid etter endt mottak. Det er imidlertid viktig å ha i mente at deler av innvandrerbefolkningen har vesentlig lavere sysselsetting enn majoritetsbefolkningen.²¹ Vi så i forrige kapittel at mange innvandrere mangler formelle kvalifikasjoner, noe som kan gjøre det vanskelig å få innpass på arbeidsmarkedet. I tillegg vet man at med økt botid øker sysselsetting (Blom og Henriksen 2008), men at flyktninger med kort botid har særlig lav sysselsetting (Olsen 2006).

Når vi i det følgende skal sammenlikne majoritets- og minoritetsbefolkningen, og i noen grad se på konkrete landgrupper, er det ikke for å sammenlikne nivået på sysselsettingen, men for å sammenlikne utviklingen i de ulike gruppene etter avsluttet mottak av overgangsstønad. Nivåforskjellene mellom de ulike gruppene henger

²¹ For en oversikt se <http://www.ssb.no/innvregsys/>

sammen med forholdene nevnt over, men er ikke tema i denne rapporten, og vil derfor ikke bli diskutert i detalj.

Tabell 4.6 Andel sysselsatte kvinner i 4. kvartal 2007 etter antall år siden mottatt overgangsstønad og kategorisert landbakgrunn. Prosent.

	Ikke stønad 2001-2007	1	2	3	4	5	6
Norge	70,6	77,3	77,8	77,3	76,0	77,5	75,9
Ikke-vestlige land	54,7	54,3	59,5	60,2	62,1	60,8	60,4
Øvrige land	68,8	75,8	71,3	74,7	73,3	86,3	82,7

Når vi ser på sysselsettingen blant kvinner uten innvandringsbakgrunn i tabell 4.6, gjenfinner vi det vi så over (i tabellene 4.1b og 4.2), at tid siden en sluttet å motta overgangsstønad har liten betydning for sysselsettingsratene. Blant innvandrere stiger derimot andelen sysselsatte jo lenger tid det er siden mottak av overgangsstønad. Denne økningen kan skyldes at botiden har økt, og at kvinnene dermed har hatt mer tid til å kvalifisere seg, noe som vil kunne bidra til økt yrkesdeltakelse. Kvinner som har innvandret fra land utenfor vesten er i langt mindre grad i lønnet arbeid enn norske kvinner og kvinner med bakgrunn fra vestlige land. Alder har liten betydning for sammenhengen mellom sysselsetting og antall år siden mottatt overgangsstønad blant ikke-vestlige innvandrere (tabell 4.7).²²

Tabell 4.7 Andelen kvinnelige ikke-vestlige innvandrere som var sysselsatt i 4. kvartal 2007 etter om de var under 36 år eller ikke. Etter antall år siden mottatt stønad. Prosent.

	Ikke stønad 2001-2006	Antall år siden mottak av overgangsstønad					
		1	2	3	4	5	6
Inntil 35 år	53,5	54,9	61,0	59,7	65,4	57,6	62,6
N	68248	581	400	248	237	151	147
36-> år	54,3	53,5	58,0	60,5	59,8	62,1	59,7
N	55036	415	407	337	338	398	452

Selv om en del kjennetegn er forskjellige mellom kvinner som tidligere har vært mottakere av overgangsstønad (i perioden 2001–2006) og alle andre kvinner, ser vi at tidligere mottakere av overgangsstønad stort sett har sysselsettingsrater høyere enn eller tilsvarende som andre kvinner (tabell 4.8). Dette gjelder både norske og innvandrede

²² Øvrige innvandrere utgjorde en såpass liten gruppe at vi valgte å ikke bryte den ned på tilsvarende måte.

Tabell 4.8 Andel kvinner som var sysselsatt i 4. kvartal 2007 etter landbakgrunn og antall år siden mottak. Prosent.

Land	Ikke stønad	Antall år siden mottak av overgangsstønad	
	2001-2007	1-3	4-6
Norge	70,6	77,8	76,7
N	1436250	22707	21536
Somalia	26,5	25,6	38,6
N	4286	313	176
Vietnam	62,7	57,7	63,7
N	6414	189	179
Irak	33,4	33,3	38,8
N	5477	117	67
Russland	60,3	80,2	82,4
N	6423	86	51
Iran	54,7	60,7	56,6
N	4857	112	99
Øvrige land	60,4	69,0	70,1
N	135265	3508	2866

Tabell 4.9 Andel kvinner som var sysselsatt i 4. kvartal 2007 etter landbakgrunn og antall år med mottak i perioden 2001-2006. Prosent.

Land	Ikke stønad	Antall år med mottak av overgangsstønad	
	2001-2007	1-3	4-6
Norge	70,4	77,4	77,0
N	1367176	32690	11553
Somalia	26,5	32,5	26,6
N	4286	305	184
Vietnam	62,7	64,3	52,9
N	6414	249	119
Irak	33,4	34,0	39,5
N	5477	141	43
Russland	60,3	77,8	89,5
N	6423	99	38
Iran	54,7	58,8	58,7
N	4857	148	63
Øvrige land	64,7	69,5	69,6
N	204339	4596	1778

kvinner. Russiske kvinner som tidligere har mottatt overgangsstønad utmerker seg med særlig høy sysselsettingsrate, men her er det ikke snakk om mange kvinner.

Vi legger også merke til at kvinner fra Somalia som mottok overgangsstønad for 4–6 år siden har mye høyere sysselsettingsrate enn øvrige kvinner fra Somalia. Samtidig ser vi at somaliske kvinner som mottok overgangsstønad i fire til seks år har lavere sysselsettingsrater enn somaliske kvinner som mottok stønad i ett til tre år (tabell 4.9).

I tabell 4.3 så vi at det var en generell tendens blant mottakere over 25 år til at andelen sysselsatte avtok jo lenger en hadde mottatt overgangsstønad. Når vi ser på de største innvandringslandene, ser vi at dette mønsteret ikke gjenfinnes i alle landgruppene. For kvinner fra Irak og Russland er sysselsettingsratene noe høyere for dem som mottok stønaden i fire til seks år, men dette er små grupper. Dette kan likevel være en indikasjon på at disse gruppene, i større grad enn andre, benytter tiden mens de mottar overgangsstønad til å kvalifisere seg.

4.5 Arbeidserfaring og formelle kvalifikasjoner

Formelle kvalifikasjoner og arbeidserfaring er viktige for å lykkes i arbeidsmarkedet. Lønnsinntekt over 1G (grunnbeløpet) året forut for siste år med overgangsstønad viser i alle fall en viss tilknytning til arbeidsmarkedet. Selv om nivåene i de ulike gruppene er ulike, ser vi tilsvarende mønstre i alle tre (tabell 4.10). Dersom man tidligere har hatt lønnsinntekt over 1G, er andelen sysselsatte i 2007 langt høyere enn blant de som manglet lønnsinntekt eller hadde lønnsinntekt under 1G, uavhengig av hvor lenge det er siden en mottok stønaden.

Tabell 4.10 Andel sysselsatte kvinner 4. kvartal 2007 etter antall år (gruppert) siden mottak av overgangsstønad og om lønnsinntekten året før (siste år med stønad) var større enn 1G og kategorisert landbakgrunn. Prosent og N.

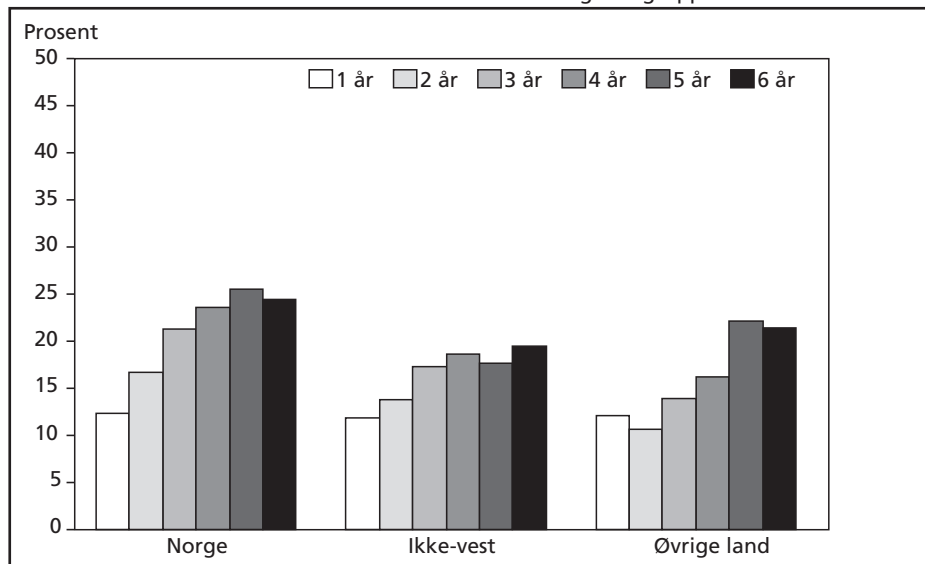
	Norge		Ikke-vestlige land		Øvrige land	
	Inntil 1G	Over 1G	Inntil 1G	Over 1G	Inntil 1G	Over 1G
Ikke stønad 2001-2007	33,6	92,7	31,9	88,1	32,8	91,1
N	536471	897646	59123	47906	14416	25188
Siste stønad 2004-2006	65,8	88,8	46,7	83,9	61,0	86,6
N	11330	12091	1619	653	172	186
Siste stønad 2001-2003	67,7	84,5	52,2	78,3	71,4	90,4
N	10322	11743	1044	563	126	136

Forskjellen mellom gruppene over og under 1G avtar når tiden siden mottak øker. Som nevnt kan dette skyldes at arbeidsmarkedstilknytning langt tilbake i tid ikke er like viktig for sysselsettingen i 2007 som nyere arbeidsmarkedserfaring. Samtidig ser vi at selv om forskjellen mellom de som tjente over og under 1G blant ikke-vestlige innvandrere også reduseres, er forskjellene langt større i denne gruppen enn blant nordmenn og vestlige innvandrere.

I tillegg til tidligere arbeidserfaring er formelle kvalifikasjoner av stor betydning for suksess på arbeidsmarkedet. Deltakelse i (nødvendig) utdanning er dessuten en forutsetning for å kunne motta overgangsstønad i mer enn tre år.

Utdanningsnivået har også betydning for sysselsettingsratene blant tidligere mottakere av overgangsstønad. Når utdanningsnivået øker, øker også sysselsettingsratene på tilsvarende måte som i befolkningen for øvrig (ikke vist). Over har vi sett en tendens til at tidligere mottakere av overgangsstønad oftere er sysselsatt enn andre. Dette kan skyldes god oppfølging fra NAV, eller det kan skyldes at man har fullført en utdanning enten mens man mottok overgangsstønad eller etterpå.

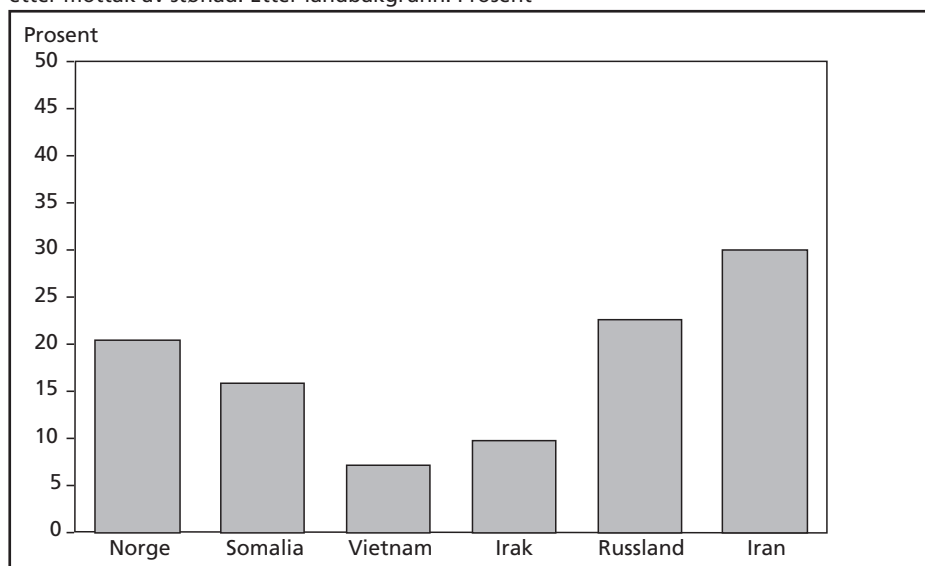
Figur 4.1 Andel tidligere mottaker av overgangsstønad som har fullført utdanning under eller etter mottak av stønad. Etter tid siden avsluttet mottak og landgrupper. Prosent.



Det er størst andel som har fullført en utdanning under eller etter at de mottok overgangsstønad blant de norske mottakerne (figur 4.1). Andelen som har fullført en utdanning øker med tiden som går siden stønaden ble avsluttet, og flater ut etter omtrent fem år. Blant personer uten innvandringsbakgrunn som mottok stønad for inntil fem år siden, var det omtrent en av fire som hadde fullført en utdanning etter avsluttet mottak av overgangsstønad. Vi ser et tilsvarende mønster blant de ikke-vestlige

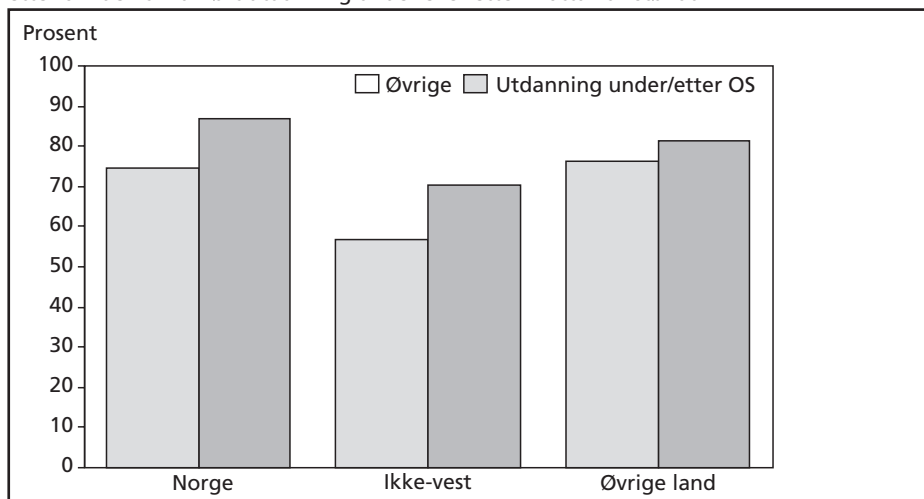
mottakerne, men der flater økningen ut etter omtrent tre til fire år, omtrent 17–18 prosent av disse har fullført en utdanning etter avsluttet stønad. Ser vi nærmere på de fem største enkeltlandene, ser vi at det er store forskjeller mellom disse i andelen som har fullført en utdanning under eller etter mottak av overgangsstønad. Blant de norske mottakerne var det samlet sett omtrent 20 prosent av tidligere mottakere som har fullført en utdanning under eller etter mottak av overgangsstønad. Blant somaliere var det omtrent 15 prosent, mens det både blant mottakere fra Vietnam og Irak var under 10 prosent som har fullført en utdanning under eller etter mottak av overgangsstønad. Tidligere mottakere fra Russland og Iran har de høyeste andelen som har tatt utdanning under eller etter stønadsmottak, med henholdsvis 23 og 30 prosent. Disse forskjellene indikerer at det kan være ulike oppfatninger om nytten av utdanning i de ulike gruppene, men er også en viktig illustrasjon på at enslige forsørgere fra ulike land kan ha svært ulike forutsetninger for å starte en utdanning i Norge. Av sentral betydning er variasjon i utdanningsnivå i utgangspunktet (figur 3.1).

Figur 4.2 Andel tidligere mottakere av overgangsstønad som har fullført utdanning under eller etter mottak av stønad. Etter landbakgrunn. Prosent



Tidligere mottakere av overgangsstønad som har fullført utdanning under eller etter mottak av stønaden har også en noe høyere sannsynlighet for å være i jobb sammenliknet med de som ikke har fullført utdanning i den samme perioden. Forskjellene i sysselstetting mellom de som har fullført utdanning og de som ikke har gjort det er omtrent den samme blant norske og ikke-vestlige (figur 4.3).

Figur 4.3 Andelen sysselsatte 4. kvartal 2007 blant tidligere mottakere av overgangsstønnad etter om de har fullført utdanning under eller etter mottak av stønad.



4.6 Barnas betyding

Omsorgsforpliktelser for små barn kan være avgjørende for motivasjonen for å søke jobb, og det er trolig slik at det å ha omsorg for små barn, og for flere barn, begge virker negativt på jobbsannsynligheten. Tidligere studier har vist at omsorgsforpliktelser i

Tabell 4.11 Andel sysselsatte kvinner i 4. kvartal 2007 etter antall barn under 9 år, innvandringskategori og tidligere mottak av overgangsstønad.

	Norge		Ikke-vestlige		Øvrige land	
	Ikke OS	OS	Ikke OS	OS	Ikke OS	OS
0	67,4	76,4	56,2	60,8	66,9	79,8
N	1191488	20327	82251	1770	34469	317
1	86,7	79,1	55,8	64,8	77,6	75,9
N	138136	17993	21468	1435	5292	245
2	86,7	75,8	48,8	52,2	75,5	68,8
N	90250	7541	11590	657	3535	80
3 eller flere	79,9	62,8	28,9	30,9	65,6	73,3
N	16376	1377	3321	249	796	15

Note: OS: mottak av overgangsstønad i perioden 2001-2006. Mange tidligere mottakere av OS vil ikke lenger ha barn under 9 år i 2007, og vil dermed stå med 0 barn under 9 år. Dette betyr ikke at de ikke hadde små barn da de mottok stønaden.

større grad påvirker sysselsetting for kvinner, som vi undersøker her, enn for menn (Kjeldstad og Rønsen 2004). For hjemmевærende enslige kvinner vil både økende alder på yngste barn og økende antall barn øke overgangen til arbeid (ibid.).

Når vi sammenlikner sysselsettingen blant mødre med og uten overgangsstønad etter hvor mange barn under ni år de hadde (i 2007), finner vi et interessant mønster. Blant mødre i majoritetsbefolkningen som hadde barn under ni år er hovedtendensen at tidligere mottakere av overgangsstønad har markert lavere sysselsetting enn mødre som ikke mottok overgangsstønad i perioden. Vi finner en tendens til det samme blant innvandrere fra øvrige land. Blant ikke-vestlige innvandrere er imidlertid tendensen den motsatte: tidligere mottakere av overgangsstønad har høyere sysselsetting enn de som ikke mottok stønaden i perioden.

Sysselsettingen er høyere for tidligere mottakere av overgangsstønad i alle gruppene når vi ser på de som ikke hadde barn under ni år. Hovedårsaken til dette er at tidligere mottakere uten barn under ni år i stor grad har hatt små barn i perioden 2001–2006, mens dette gjelder i langt mindre grad i sammenlikningsgruppen. Sammenlikningsgruppen uten barn under ni år er også eldre enn de som mottok overgangsstønad i perioden.

Tabell 4.12 Andel sysselsatte kvinner i 4. kvartal 2007 etter alder på yngste barn, innvandringskategori og tidligere mottak av overgangsstønad.

	Norge		Ikke-vestlige		Øvrige land	
	Ikke OS	OS	Ikke OS	OS	Ikke OS	OS
0-3 år	84,3	79,0	45,5	61,2	72,9	76,1
N	139382	16295	23503	1538	5892	226
4-8 år	88,8	80,4	61,4	63,2	80,4	82,7
N	105380	10616	12876	803	3731	114
9-18 år	87,7	78,6	63,8	59,9	83,4	78,0
N	213642	18125	17630	1588	6059	284

Når vi ser på sysselsettingsraten i forhold til alder på yngste barn, finner vi igjen at ikke-vestlige innvandrere utmerker seg. Blant ikke-vestlige innvandrere som har mottatt overgangsstønad er sysselsettingen høyere enn blant ikke-vestlige innvandrere som ikke har fått stønad. Forskjellen er mest markert der alder på yngste barn er 0–3 år, men vi finner den også der alder på yngste barn er 4–8 år. Når alder på yngste barn er over åtte år, har tidligere mottakere av overgangsstønad med ikke-vestlig bakgrunn noe lavere sysselsetting enn andre ikke-vestlige innvandrere. Likevel er denne forskjellen mindre enn den er hos den delen av majoritetsbefolkningen hvor barna er over åtte år. I motsetning til situasjonen blant ikke-vestlige innvandrere har tidligere mottakere av

overgangsstønad i majoritetsbefolkningen alltid lavere sysselsetting enn sammenlikningsgruppen, og forskjellene øker med økende alder på yngste barn.

Blant øvrige innvandrere finner vi samme tendens som hos de ikke-vestlige innvandrerne. Tidligere mottakere av overgangsstønad har høyest sysselsettingsrater når yngste barn er under ni år. Forskjellene mellom tidligere mottakere og andre med barn i alderen 0–3 år er ikke like stor som blant ikke-vestlige innvandrere. Likevel ser vi igjen at overgangsstønaden ser ut til å ha en svært positiv effekt på sysselsettingen blant innvandrere.

4.7 Geografisk variasjon

Sannsynligheten for å få jobb avhenger av den enkeltes formelle kvalifikasjoner og sosiale nettverk. I tillegg vil tilbudet av jobber, både i antall og type, variere med hvor i Norge en er bosatt. Bjørnstad (2009) viste at det er store fylkesvise variasjoner i overgang fra overgangsstønad til arbeid. Overgangen til arbeid seks måneder etter avsluttet mottak var størst på Vestlandet, og lavest i Oslo og Hedmark. Han mener at kombinasjonen av geografisk variasjon i arbeidsmarkedet og ulik sammensetning av stønadmottakerne er viktige forklaringer på variasjon i overgang til arbeid.

Den lave overgangsraten i Oslo kan muligens ha noe med den høye andelen ikke-vestlige innvandrere å gjøre. Halvparten av de ikke-vestlige innvandrerne som mottok overgangsstønad i 2007 bodde i Oslo og Akershus (jf. tabell 3.1).

Vi skal her undersøke regional variasjon i andelen av tidligere mottakere av overgangsstønad som var i jobb i 4. kvartal 2007 etter landbakgrunn.

I majoritetsbefolkningen var det liten geografisk variasjon i andelen sysselsatte blant kvinner som ikke mottok overgangsstønad i perioden 2001–2006. Det var litt høyere andeler tidligere mottakere i jobb på Vestlandet og i Nord-Norge enn i resten av landet, men andelen sysselsatte er klart lavere blant tidligere mottakere av overgangsstønad enn den er i resten av befolkningen. Dette forholdet gjelder i hele landet.

Blant øvrige innvandrere finner vi også at andelen sysselsatte er noe lavere enn i sammenlikningsgruppen, men forskjellene er ikke like tydelige som i majoritetsbefolkningen. For denne gruppen er overgangen fra overgangsstønad til jobb høyest i Oslo, Akershus og på Vestlandet. Generelt er det likevel forholdsvis liten geografisk variasjon i andelen sysselsatte blant tidligere mottakere i denne gruppen.

Når vi ser på de ikke-vestlige innvandrerne, er de igjen annerledes enn de to andre gruppene. Igjen er hovedtendensen at ikke-vestlige innvandrere som har mottatt overgangsstønad i større grad er sysselsatt enn andre ikke-vestlige innvandrere. Det er bare i Nord-Norge og i Agder og Rogaland at tidligere mottakere av overgangsstønad jobber noe mindre enn de som ikke har mottatt overgangsstønad. Og da er det verdt å merke

Tabell 4.13 Geografisk variasjon i andel sysselsatte kvinner i 4. kvartal 2007 etter kategorisert landbakgrunn og mottak av overgangsstønad i perioden 2001–2006. Prosent og antall

Region	Norge		Ikke-vestlige		Øvrige land	
	Ikke OS	OS	Ikke OS	OS	Ikke OS	OS
Oslo og Akershus	77,2	53,9	54,2	73,0	77,1	71,1
N	311331	6674	52209	1942	17018	201
Hedmark og Oppland	74,5	53,0	66,4	66,0	75,0	67,1
N	118775	3904	4695	131	2504	48
Sør-Østlandet	75,0	52,6	56,7	64,4	75,5	66,7
N	279365	10330	21346	825	7832	155
Agder og Rogaland	76,7	55,9	66,3	63,1	79,8	70,0
N	205606	6968	14624	516	5847	89
Vestlandet	78,5	58,4	66,9	69,2	79,7	71,1
N	249327	8273	13492	390	4932	79
Trøndelag	78,1	54,3	65,9	67,6	80,6	69,3
N	128988	4733	6054	179	2337	31
Nord-Norge	78,9	60,6	78,2	72,5	72,5	68,5
N	142179	6344	5865	124	3351	51

seg at ikke-vestlige innvandrere i Nord-Norge som ikke har mottatt overgangsstønad i perioden, jobber like mye som majoritetsbefolkningen.

Et siste interessant funn er at ikke-vestlige innvandrere som har mottatt overgangsstønad og som bor i Oslo og Akershus, der de fleste av disse innvandrerne bor, har langt høyere sysselsettingsandel enn sammenlikningsgruppen. Bare litt over halvparten av ikke-vestlige innvandrere i Oslo og Akershus som ikke har mottatt overgangsstønad i perioden 2001–2006 var sysselsatt i 4. kvartal 2007. Tilsvarende andel for ikke-vestlige innvandrere som har mottatt overgangsstønad var 73 prosent. Dette er bare litt lavere enn sysselsettingsandelen i den delen av majoritetsbefolkningen som ikke har mottatt overgangsstønad, hvor andelen var 77 prosent.

Det er en viss geografisk variasjon i andelen sysselsatte blant tidligere mottakere av overgangsstønad. Det som er mest slående, er imidlertid den høye andelen sysselsatte blant tidligere mottakere av overgangsstønad med ikke-vestlig bakgrunn. I Oslo og Nord-Norge er godt over 70 prosent av disse sysselsatt, og de ligger bare noen få prosentpoeng under sysselsettingsnivået i den delen av majoritetsbefolkningen som ikke har mottatt overgangsstønad i perioden.

4.8 Hvilken betydning har overgangsstønad?

Så langt i dette kapitlet har vi sett på betydningen av enkeltfaktorer for sysselsetting blant tidligere mottakere av overgangsstønad. Hovedinntrykket er at mottak av overgangsstønad er negativt for majoritetsbefolkningen og positivt for ikke-vestlige innvandrere. Vi har imidlertid flere ganger påpekt at det er lite trolig at tidligere mottakere av overgangsstønad alltid er like gamle, har samme utdanning og så videre som gruppene vi har sammenliknet med.

Vi skal i det følgende undersøke betydningen av å ha mottatt overgangsstønad på sysselsettingssannsynligheten i 4. kvartal 2007 sammenliknet med andre personer som ikke har mottatt overgangsstønad, men som ellers har de samme kjennetegnene. Dette gjøres ved hjelp av regresjonsanalyse. Siden den avhengige variabelen har to verdier, enten er man sysselsatt (=1) eller så er man ikke sysselsatt (=0), så benyttes logistisk regresjon. Vi gjør oppmerksom på at koeffisientene i en logistisk regresjon ikke kan tolkes direkte når det gjelder betydningen for sannsynligheten for å være i jobb. Fortegnet til de ulike koeffisientene kan imidlertid tolkes substansielt. Positive (og signifikante) effekter av en variabel betyr at variabelen bidrar til at sannsynligheten for å være i jobb øker, mens negative (og signifikante) koeffisienter betyr at variabelen bidrar til en reduksjon i sannsynligheten for å være sysselsatt.²³

Siden vi har sett at betydningen av tidligere mottak av overgangsstønad tilsynelatende er svært forskjellig for majoritetsbefolkningen og for ikke-vestlige innvandrere, har vi valgt å analysere de to gruppene hver for seg. Vi har kontrollert for de samme variablene i begge gruppene. I tillegg til ulike mål som vedrører overgangsstønad, tid siden mottak og antall år med mottak, har vi kontrollert for alder (og alder kvadrert), utdanningsnivå, alder på yngste barn, antall barn under ni år, om man er gift og om man har hatt arbeidsinntekt over 1G tidligere. I tillegg kontrollerer vi for bosted ved å ta inn dummyvariabler for de ulike regionene.

For de ikke-vestlige kvinnene har vi også laget en modell II hvor vi i tillegg kontrollerer for enkelte variabler som ikke gjelder for majoritetsbefolkningen: botid, om en har flyktningstatus og om en er etterkommer. I tillegg har vi tatt inn dummyer for de fem landene med flest mottakere av overgangsstønad. Resultatene presenteres i tabell 4.14.

Det som er mest slående i tabell 4.14 er den klare *positive* effekten av å ha mottatt overgangsstønad på sannsynligheten for å være i jobb, kontrollert for de øvrige kjennetegnene. Dette betyr at tidligere mottakere av overgangsstønad, når de har samme alder, utdanning, familietype og så videre som de som ikke har mottatt overgangsstønad, har større sannsynlighet for å være i jobb enn personer som ikke har mottatt stønaden.

²³ For en mer detaljert gjennomgang av logistisk regresjon, se for eksempel Skog (2004).

Tabell 4.14 Sammenhengen mellom tidligere mottak av overgangsstønnad (OS) og sysselsetting blant kvinner i 4. kvartal 2007. Multivariat logistisk regresjon, separat for majoritetsbefolkningen og ikke-vestlige innvandrere.

	Majoritets- kvinner Modell I		Ikke-vestlige kvinner Modell I		Ikke-vestlige kvinner Modell II	
	Coef.	S.E.	Coef.	S.E.	Coef.	S.E.
Et år siden mottatt OS	0,043	0,046	-0,045	0,128	0,019	0,130
To-tre år siden OS	0,067	0,037	0,195*	0,099	0,178	0,100
Fire-seks år siden OS	0,164***	0,041	0,366**	0,112	0,386**	0,114
Overgangsstønad i 2-3 år	0,203***	0,034	0,198	0,105	0,213*	0,107
Overgangsstønad i 4-6 år	0,485***	0,047	0,531***	0,134	0,572***	0,136
Konstantledd	-0,793***	0,018	-1,347***	0,065	-1,117***	0,072
N	1478927		110652		110640	
Pseudo R ²	0,3909		0,2873		0,2947	

Note: Signifikanssannsynligheter er gitt ved *** ved $P < .001$, ** ved $P < .01$ og * ved $P < .05$.

Kontrollert for alder, utdanning, arbeidserfaring, alder yngste barn, antall barn, sivilstatus bostedregion. I modell II for ikke-vestlige kvinner er det i tillegg kontrollert for botid, flyktningstatus, om en er etterkommer, samt landbakgrunn. For alle koeffisienter se vedlegg 2.

Dette gjelder imidlertid ikke alle mottakere, men kun de som ikke har mottatt stønad på noen år, og de som har mottatt stønaden over flere år.

Mønsteret er omtrent det samme i majoritetsbefolkningen som blant ikke-vestlige innvandrere. Effektene er imidlertid noe sterkere blant innvandrerne. At effektene er sterkere betyr ikke at det er en større andel i jobb blant innvandrerne, siden det gjennomsnittlige sysselsettingsnivået er lavere blant innvandrere.

Vi finner den positive effekten av overgangsstønad blant ikke-vestlige kvinner som vi har sett i tabellene tidligere i kapitlet. Vi finner imidlertid ikke den negative effekten av mottatt overgangsstønad i majoritetsbefolkningen. Dette skyldes i hovedsak én variabel: tidligere arbeidserfaring, målt som arbeidsinntekt over 1G i forutgående år. I en modell uten arbeidserfaring (slik vi har målt den) er effekten av overgangsstønaden negativ for majoritetsbefolkningen, men ikke for de ikke-vestlige innvandrerne (ikke vist). Dette betyr at mottakere av overgangsstønad kommer bedre ut enn andre med tilsvarende arbeidserfaring, men at mottakere av overgangsstønad gjennomgående har mindre arbeidserfaring enn de som ikke har mottatt stønaden. Altså at blant mottakere av overgangsstønad er personer med liten arbeidsmarkedserfaring overrepresentert.

For øvrig er modell I for majoritetsbefolkningen og ikke-vestlige innvandrere forholdsvis lik. Alder har en positiv men avtakende effekt på sysselsettingen, og økende utdanning er positivt. Dersom en har barn under tre år, reduseres sysselsettingen betraktelig, mens det er en liten (men signifikant) effekt dersom yngste barn er i alderen 4–8 år. Økende antall barn under ni år reduserer jobbsannsynligheten, og dersom man har tre eller flere barn, er reduksjonen svært tydelig. Antall barn under ni år har klart

sterkere betydning blant ikke-vestlige innvandrere. Gifte kvinner har større sannsynlighet for å være i jobb, og denne effekten er klarest hos majoritetsbefolkningen.

Den klart sterkeste effekten i vår modell er betydningen av å ha tjent over 1G tidligere. Det å ha mer enn 1G i arbeidsinntekt viser at en i alle fall har en viss tilknytning til arbeidsmarkedet, og med en viss tilknytning til arbeidsmarkedet øker sjansen for at en får bli i arbeidsmarkedet.

Bostedsregion har relativt liten betydning for majoritetsbefolkningen, mens det er klarere effekter blant de ikke-vestlige innvandrerne.

I modell II for de ikke-vestlige innvandrerne har vi i tillegg kontrollert for botid, om en er flyktning, om en er etterkommer og om en kommer fra et av de fem landene med flest mottakere av overgangsstønad. Innføringen av disse variablene medførte svært små endringer på effektene i modell 1. Vi ser at flyktninger har lavere sannsynlighet for å være i jobb, alt annet likt, og at etterkommere har større sannsynlighet for å være i jobb.

Botid har en svak negativ effekt. Dette kan kanskje være overraskende for noen, men vi må huske på at vi her kun analyserer kvinner, og at lang botid dermed kan være en indikator på et mer konservativt eller tradisjonelt syn på kvinners arbeid. Samtidig varierer nok dette mye mellom ulike land.

Kvinner fra Somalia og Irak har klart lavere sysselsetting enn andre ikke-vestlige innvandrere, mens kvinner fra Russland og Vietnam har noe høyere sysselsetting, alt annet likt. Vi har også kjørt egne analyser av de fem landene med flest mottakere av overgangsstønad, og de viser at for disse landene har ikke mottak av overgangsstønad betydning for sysselsettingsnivået når vi har tatt hensyn til kjennetegnene som inngår i tabellen over (se vedlegg).

4.9 Oppsummering

Vi har i dette kapitlet sett på hvor stor andel av tidligere mottakere av overgangsstønad som er registrert i jobb etter endt mottak. Siden majoriteten av mottakere av overgangsstønad er kvinner, har vi i hovedsak sett på kvinnes sysselsetting. Vi har undersøkt tid siden mottak, antall år med mottak, vi har sett på betydningen av tidligere arbeidserfaring, egen alder og barnas alder og antall barn. I de deskriptive analysene gjorde vi flere interessante funn.

Andelen sysselsatte varierer lite i forhold til tid siden en sluttet å motta overgangsstønad. Varighet på stønaden har også forholdsvis liten betydning for sysselsetting, med unntak for unge, hvor økt varighet er positivt for sysselsettingen. Tidligere arbeidserfaring har stor betydning for sysselsettingsandelen.

Sysselsettingen blant ikke-vestlige innvandrere er høyere blant tidligere mottakere av overgangsstønad enn blant ikke-vestlige innvandrere som ikke har mottatt stønad.

Sysselsettingen er noe høyere blant tidligere mottakere av overgangsstønad som har fullført en utdanning under eller etter mottak av stønaden enn den er blant tidligere mottakere som ikke har fullført utdanning i samme periode. Andelen som har tatt utdanning under eller etter mottak av overgangsstønad varierer mye mellom ulike landgrupper.

Økende antall barn reduserer andelen tidligere mottakere som er sysselsatt. Denne sammenhengen er mest markert blant ikke-vestlige innvandrere. Alder på yngste barn har liten betydning for sysselsettingen blant tidligere mottakere av overgangsstønad. Den sterkeste sammenhengen mellom alder på yngste barn og sysselsetting fant vi blant ikke-vestlige innvandrere som ikke har mottatt overgangsstønad. Blant ikke-vestlige innvandrere er sysselsettingen høyere blant de som har mottatt overgangsstønad, særlig når de har små barn.

Bosted har en viss betydning for sysselsettingen. Ikke-vestlige innvandrere i Oslo-regionen og i Nord-Norge som tidligere har mottatt overgangsstønad, har langt høyere andel sysselsatte enn ikke-vestlige innvandrere uten overgangsstønad. I Oslo er sysselsettingen blant tidligere mottakere av overgangsstønad nesten som i den delen av majoritetsbefolkningen som ikke har mottatt overgangsstønad.

Når vi tar alle kjennetegnene inn i en samlet analysemodell og analyserer norske og ikke-vestlige kvinner separat, er hovedinntrykket at de kjennetegnene vi inkluderer har omtrent samme effekt for nordmenn og ikke-vestlige innvandrere. Når vi tar hensyn til tidligere arbeidserfaring, er overgangsstønaden positiv både for nordmenn og ikke-vestlige innvandrere. Effekten er likevel litt sterkere for innvandrere.

Mens norske mottakere av overgangsstønad i mange sammenhenger har lavere sysselsetting enn i befolkningen for øvrig, kan det se ut til at ikke-vestlige innvandrere som har mottatt overgangsstønad gjennomgående har høyere sysselsetting enn andre ikke-vestlige innvandrere.

Kapittel 5 Bakkebyråkraters perspektiver

Ved inngangen til 2010 utgjorde innvandrere 11 prosent av befolkningen i Norge. I Oslo, der de fleste av våre intervjuer er gjennomført, har innvandrerbefolkningen allerede passert 27 prosent. Bakkebyråkratene – de som arbeider i førstelinjetjenesten – møter dermed en helt annen brukergruppe enn for bare 10–15 år siden. Estimerer Statistisk sentralbyrå omtaler som moderate, tilsier at innvandrerbefolkningen²⁴ i 2060 vil utgjøre mellom 20 og 30 prosent av befolkningen (Brunborg og Texmon 2006). Bakkebyråkratene vil dermed møte brukere som er forskjellige på flere, og til dels andre måter enn tidligere. Registerdataene som er presentert i de to foregående kapitlene gir en bred oversikt over mottakerne av stønadsordningen for enslige forsørgere, både over hva som kjennetegner dem og hvordan det går med dem etter at perioden med overgangsstønad er over. I dette kapitlet dreier vi oppmerksomheten fra omfattende registerdata til kvalitative intervjuer. Informantene er ansatte i ulike deler av det offentlige apparatet. Hensikten er å få fram holdninger, erfaringer og atferd som ikke kommer til syne gjennom registerdata. Hvordan opplever ansatte i NAV møtet med innvandrede kvinner som er enslige forsørgere? Er regelverket godt nok slik de ser det? Og hvis ikke – hva skal til for å oppnå bedre resultater med tanke på større og eventuelt raskere overgang til lønnet arbeid? Innenfor rammene av dette prosjektet har vi valgt å gjøre kvalitative dybdeintervjuer med til sammen ti nøkkelinformanter i hjelpeapparatet. Fem av informantene er ansatt i introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger og innvandrere eller i andre typer tiltak for flyktninger og innvandrere, og fem er ansatt i NAV.

5.1 Hvem snakker, og hvem snakkes det om?

Hvis man skal snakke om enslige forsørgere som en gruppe, er mangfold og variasjon viktige stikkord. Dette gjelder enten man avgrenser gruppen til enslige forsørgere som er født og oppvokst i Norge, eller enslige forsørgere som har innvandret til Norge fra andre deler av verden. Mangfoldet i gruppen viser seg blant annet i variasjonen i be-

²⁴ Innvandrerbefolkningen er i denne sammenheng definert av Statistisk sentralbyrå som personer som har innvandret til Norge og personer som er født i Norge av to utenlandsfødte foreldre.

høvet for hjelp og oppfølging fra det offentlige. Noen har ikke behov for støtte i det hele tatt, noen trenger litt bistand for å komme seg på beina etter et samlivsbrudd og ut av en vanskelig økonomisk situasjon, mens andre har behov for mye kvalifisering og oppfølging for (eventuelt) å finne arbeid. Tallmessig er det store flertallet av mottakere av overgangsstønad enslige forsørgere med etnisk norsk bakgrunn (se kapittel 3). Ved mange lokale NAV-kontor rundt om i landet er det dem de ansatte med ansvar for enslige forsørgere møter. I en del bydeler i Oslo, og også i andre norske byer, er imidlertid innvandrerettheten høy, og de som jobber med enslige forsørgere ved NAV lokalt møter i sin hverdag flest enslige forsørgere med innvandringsbakgrunn. Dette var tilfellet ved alle de lokale NAV-kontorene vi gjorde intervjuer ved i Oslo. Ettersom dette prosjektet handler om hvordan stønadsordningen for enslige forsørgere virker for mottakere med innvandringsbakgrunn, er det klart at denne innfallsvinkelen har påvirket framstillingene til saksbehandlerne vi snakket med i NAV. Samtidig ga de uttrykk for at det er enslige forsørgere med innvandringsbakgrunn som utgjør hoveddelen av mottakere av overgangsstønad ved deres kontor. Med andre ord er det enslige forsørgere med innvandringsbakgrunn som dominerer erfaringene og perspektivene til de NAV-ansatte vi intervjuet. For øvrig var flere av informantene selv innvandret fra land utenfor Vesten, og vi intervjuet både menn og kvinner. Noen hadde lang erfaring med enslige forsørgere, mens andre var relativt nyutdannede.

I løpet av samtalene ble det tydelig at saksbehandlerne skilte mellom ulike «grupper» eller «typer» av enslige forsørgere. Ofte var ikke skillene uttalte, og de ansatte brukte ulike distinksjoner om hverandre.

«En god del innvandrerkvinner går og tar utdanning til sykepleier og står på. Men da har de som regel noe fra hjemlandet. Så gruppa er delt i to. Noen har jo mye skolegang fra hjemlandet, mens de andre som er analfabeter, de må jo ta et lengre løp.»

Informanten skiller her gruppen «enslige mødre med innvandringsbakgrunn» ut fra utdanningsbakgrunn og avstand til arbeidsmarkedet. Samtidig kom det fram at det også blant de norske mottakerne er ulike grupper. Som én sa:

«Vi har jo to grupper blant de norske også, det har vi. Enten de som er veldig bevisste, som er klare på hva de skal, tar den høyskoleutdanninga de skal. De er fort ute. Men så har vi jo norske som også normalt ligger i den fattigdomsgruppa som er vanskeligere å motivere.»

I begge sitatene kommer saksbehandlerne inn på flere kategorier, hvor «innvandrerkvinner», «de norske», «utdanning», «skolegang fra hjemlandet», «analfabeter» og «fattigdomsgruppa» brukes som markører for å beskrive bredden i den sammensatte gruppen av enslige forsørgere som mottar overgangsstønad. Disse distinksjonene gjenspeiler variasjonen i de ansattes erfaringer med og vurderinger av de enslige for-

sørgerne. Samtidig dreiet mye av samtalene seg om enslige forsørgere som saksbehandlerne karakteriserte som «umotiverte» eller som måtte «ta et lengre løp» for å bli selvforsørget. Som vi kommer tilbake til avslutningsvis, var det særlig to distinksjoner som gikk igjen; de enslige forsørgernes *motivasjon* for arbeid og utdanning og *avstand til arbeidsmarkedet*.

5.2 «En fin ordning – for de som kan bruke den...»

Overgangsstønad for enslige forsørgere er først og fremst en inntektssikring. En rekke studier, blant annet innen levekårsforskningen, har dokumentert at enslige forsørgere og deres barn er mer utsatt for fattigdom enn andre. Behovet for å trygge enslige småbarnsforeldres økonomiske situasjon er dermed en viktig bakgrunn for ordningen. Samtidig er det et mål å gjøre enslige forsørgere med behov for støtte bedre rustet til å greie seg selv. I 1998 ble derfor stønaden reformert, og målsettingen om å øke mulighetene for og insentivene til å kvalifiseres for arbeidslivet ble tydeliggjort. Nå skulle enslige forsørgere ha rett til overgangsstønad i opp til fem år, men de siste to årene kun dersom de var i minst 50 prosent utdanning. Det ble med andre ord stilt betingelser for å motta stønad ut over tre år. Tilskudd til barnetilsyn skulle bidra ytterligere til at enslige foreldre kunne delta i utdanning. Dette var altså intensjonene i ordningen. Hvorvidt intensjonen fungerer i praksis, ble tema i flere av de intervjuene vi gjennomførte blant byråkrater i førstelinjetjenesten. En saksbehandler ved et lokalt NAV-kontor i Oslo tematiserte det på denne måten:

«Det meste av ansvaret ligger hos brukerne selv. Hvis de tar ansvar selv kan de komme ganske langt. Men hos dem som ikke er motiverte, da kan det (stønaden) virke som en brems. Da kan vi stå fast, og vi har ikke noen sanksjonsmuligheter.»

«(...) Mange tar utdanning gjennom ordningen. De fleste tar initiativ selv, de søker på skole, får utvidet overgangsstønad og utdanningsstønad. En del får full utdanning gjennom stønadsordningen. De er *mange*. Når det gjelder fremmedspråklige er det snakk om alt fra grunnskole til høyere utdanning.»

Saksbehandlerens poeng ble gjentatt av flere av våre informanter, som opplevde at stønadsordningen for enslige forsørgere fungerer godt for de som er motivert for å kvalifisere seg videre, men stiller for få krav til å fange opp de stønadsmottakerne saksbehandlerne oppfatter som umotiverte. Fordelen med ordningen er at mottakerne av stønaden får mulighet til å ta utdanning, styrke sin kompetanse, etablere seg og bli selvforsørget. Samtidig bruker ikke alle ordningen slik den er tenkt. De som får noe ut av ordningen med tanke på videre utdanning og bedre yrkesmuligheter, er ifølge de NAV-ansatte vi intervjuet stort sett de som tar initiativ selv.

Som vi har vært inne på tidligere i rapporten, har en god del av flyktningene og innvandrerne som kommer til Norge lav eller ingen utdanning fra sine hjemland. Mange kommer fra samfunn som er svært forskjellige fra det norske, og den norske velferdsstaten representerer en type samfunnsorganisering som det tar tid å bli kjent med. I tillegg har mange dårlige norskferdigheter, noe som kan være en utfordring blant annet i møtet med velferdsapparatet/det offentlige. Nettopp fordi en god del stønadsmotakere har vansker med å orientere seg om rettigheter og plikter knyttet til stønadene, understreket derfor flere NAV-ansatte behovet for å drive tettere oppfølging, spesielt blant enslige mødre med innvandringsbakgrunn. Også informanter ansatt i introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger og innvandrere løfter fram behovet for tett oppfølging og individuell veiledning. Personer som har innvandret til Norge vil ha større startvansker enn andre når de skal finne ut hvordan byråkratiet fungerer og hvilke regler som gjelder. Dette handler om norskferdigheter, men også om varierende erfaring med å forholde seg til et byråkratisk system. Flere av de ansatte, både i NAV og i introduksjonsprogrammet, påpekte at lovverket knyttet til enslige forsørgere er komplisert – også for personer som er født og oppvokst i Norge. Som en saksbehandler uttalte det:

«Mange av kvinnene (innvandrede) har ikke bakgrunn for å forstå lovverket, det er jo ganske komplisert, mange tror jo at de kan gå på det (overgangsstønad) til barnet blir åtte år.»

Hva slags informasjon som gis, og hvordan den formidles, kan få store konsekvenser for den enkelte. Som vi har sett kan en enslig forsørger få forlenget overgangsstønad i opptil to år, dersom hun er i såkalt nødvendig utdanning. Norsk kurs er imidlertid ikke godkjent som nødvendig utdanning. Dette innebærer at en enslig forsørger må ha et visst nivå av norskferdigheter for å kunne få forlenget overgangsstønad ved nødvendig utdanning. Enslige forsørgere som både trenger å lære norsk og delta i arbeidsrettet kvalifisering, har derfor behov for å komme i gang med norsk kurs så fort som mulig, og i god tid innen de første tre årene har løpt ut. Dersom det går for lang tid før kvinner med dårlige norskferdigheter kommer i gang med norskundervisning, mister de mulighetene til å få forlenget overgangsstønad under utdanning på lik linje med enslige forsørgere som behersker norsk eller har norsk som morsmål.

Informantene i NAV hadde ulike erfaringer med å forsøke å motivere enslige mødre til å komme i yrkesrettet aktivitet. Noen var opptatt av at dette var en gruppe hvor mange ikke så for seg at de skulle ut i arbeid, og at de var lite mottakelige for saksbehandlerens forsøk på å få dem i aktivitet. Andre vektla at noen klarte de «å snu», altså å motivere til å ta fatt på kvalifiseringstiltak eller utdanning også før de første tre årene var gått. Flere sa at de syntes det var en spennende gruppe å jobbe med, og at de gjerne skulle hatt tid til å drive tettere oppfølging. Samtidig var det klare inntrykket fra de lokale NAV-kontorene vi besøkte, at det var et stort gap mellom behov for og

ønske om å følge opp gruppen på den ene siden, og de økonomiske rammene i NAV for å kunne gjennomføre dette i praksis på den andre.

Enslige forsørgere som deltar i introduksjonsprogrammet eller kvalifiseringsprogrammet (se beskrivelse i kap. 1) er i en noe annen situasjon. De har rett og plikt til et svært omfattende tilbud om kvalifisering, der individuell oppfølging er en sentral del. Vanligvis har deltakerne i introduksjonsprogrammet én, eller noen få kontaktpersoner i programmet, regelmessige møter og en individuell plan for hva de to eller tre årene i programmet skal inneholde (Kavli et al. 2008). Det samme er tilfellet i kvalifiseringsprogrammet, der det (i motsetning til i introduksjonsprogrammet) også er satt en øvre grense for hvor mange programdeltakere hver kontaktperson kan ha ansvar for (opp til 15 deltakere per ansatt).²⁵ I introduksjonsprogrammet varierer normalt antall deltakere hver programrådgiver følger opp fra 15 til 40 deltakere (Kavli et al. 2008). Muligheten for å informere om rettigheter og plikter, å kartlegge hva slags kvalifisering den enkelte kan ha nytte av og ikke minst å sørge for at et kvalifiseringstilbud kommer på plass, er dermed mye bedre i et program, enn i mottaket på NAV.

Flertallet av de enslige forsørgerne forholder seg til NAV og ikke til omfattende programmer som Introduksjonsprogrammet, Kvalifiseringsprogrammet eller Ny sjanse. I det følgende er det derfor situasjonen i NAV vi vil legge mest vekt på.

5.3 Kapasitet, kompetanse og kvalitet

Kapasitet og kompetanse er to sentrale stikkord når NAVs arbeid skal vurderes, ikke bare overfor enslige forsørgere, men for alle brukere. Arbeidsmengden ved det enkelte NAV-kontor og hos den enkelte saksbehandler legger klare begrensninger for hvor mye tid det er mulig å legge ned for å følge opp den enkelte bruker. Selv om ansvaret for enslige forsørgere flere steder var samlet hos enkelte saksbehandlere, hadde de fleste også oppgaver i tillegg, og et svært høyt antall personer å følge opp. Til tross for lokale forskjeller i brukergruppe og organisering ved det enkelte NAV-kontor, hadde flere av våre informanter ansvar for å følge opp nærmere 300 enslige forsørgere som mottok overgangsstønad. Både den samlede arbeidsmengden og det samlede ansvarsområdet gjør det nødvendig å prioritere strengt mellom oppgavene. Samtidig varierer det hvilke saker saksbehandlerne prioriterer høyest, og hvorfor. I noen tilfeller prioriteres de som har kortest vei til arbeid.

²⁵ Retningslinjene framkommer i et referat som omhandler beregning av kommunenes merkostnader til gjennomføring av kvalifiseringsprogrammet i 2009. Referatet er på bakgrunn av forhandlingsmøter mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet, KS, Finansdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet.

«Hvis man har 100 arbeidssøkere og 100 enslige forsørgere, og vet at 50 prosent av arbeidssøkerne kan få jobb... så prioriterer man dem. Alle kontorene sliter med ressurser, og et av de områdene som ikke prioriteres høyt – det er enslige forsørgere.» (Saksbehandler ved lokalt NAV-kontor i Oslo)

Prioritering av enkelte typer brukere er et velkjent fenomen og er også dokumentert i andre studier (se for eksempel Heinesen et al. 2004, Winter 2005). Begrunnelsene kan være flere, for eksempel hensynet til avdelingens resultater eller den enkelte byråkrats ønske om å arbeide med noe som «nytter». Flere av våre informanter ga uttrykk for én eller begge av disse perspektivene og prioriterte ned enslige forsørgere, fordi de opplevde at forsøk på å motivere denne gruppen for yrkesrettet aktivitet ga dårlige resultater. I andre tilfeller skjeler saksbehandlerne til brukerens økonomiske situasjon. En saksbehandler forklarte at i valget mellom å følge opp en arbeidssøker og en enslig forsørger valgte hun arbeidssøkeren, fordi hun visste at «hans penger går ut, mens en enslig mor er dekket i tre år».

For en del saksbehandlere vil kontakten med de enslige forsørgerne begrense seg til et minimum av obligatoriske møter, hvor NAV er pliktig til å informere stønadmottaker, for eksempel om at stønaden er i ferd med å løpe ut. Noen saksbehandlere vil forsøke å bruke møtene til å motivere kvinnene til å starte eller fortsette et utdanningsløp, eller til å lære tilstrekkelig norsk til at de kan følge undervisning på norsk. Vårt inntrykk er likevel at selv der hvor saksbehandleren forsøker å jobbe med å motivere stønadmottaker for å komme i aktivitet så tidlig som mulig, så har de lite tid til rådighet. For de saksbehandlerne vi intervjuet var det snakk om noen få møter per år. Selv om mange ser behovet for mer intensiv oppfølging og mer omfattende veiledning av enkelte av de enslige forsørgerne, har de i all hovedsak for liten tid til å gjennomføre slik oppfølging i praksis.

Det er også en utfordring for saksbehandlerne – med den begrensede tiden de har til rådighet – å orientere seg i hva som finnes av aktuelle kvalifiseringstilbud. De første tre årene enslige foreldre mottar stønad er det ingen betingelser knyttet til aktivitet. Dersom personer med utdanningsbehov og dårlige norskferdigheter skal være klare for ordinær utdanning innen støtten stopper, er det viktig å bruke disse årene effektivt. For å få til det vil, ikke alle, men noen ha stort behov for veiledning og oppfølging underveis. Hvordan søker man barnehageplass, hvor kan jeg få hjelp med helseproblemene mine, hva med bosituasjonen, hvilke kurstilbud finnes som kan passe, hvor lang tid vil det ta, og er det tid nok? I Oslo, der om lag 50 prosent av de enslige forsørgerne med innvandringsbakgrunn bor, er kurstilbudet for flyktninger og innvandrere omfattende, sammensatt og til dels uoversiktlig. Noen tilbud er svært gode, andre bærer mer preg av oppbevaring. Det er trolig ikke realistisk at ansatte i NAV med ansvar for oppfølging av 250–300 enslige forsørgere, samtidig skal holde seg fullt oppdatert på utviklingen i Oslos omfattende kurstilbud. Tett oppfølging og utarbeiding av individuelle planer er

velprøvde virkemidler, men blir i liten grad gjennomført overfor denne gruppen med mindre de er del av et mer omfattende program. Noen av informantene våre i NAV har tidligere jobbet med program der tett oppfølging og motivasjonsarbeid var en viktig del av jobben. De løfter fram hyppigere kontakt og mer veiledning som viktige virkemidler for å oppnå bedre resultater.

Nå har ikke vi lagt opp til noen evaluering av NAV og hva NAVs organisering betyr for tilbudet til brukerne. Det er likevel vanskelig å hoppe helt bukk over de utfordringene omorganiseringen har medført. Datasystemer som ikke er på plass, kontorer som slås sammen og ikke minst stor utskifting av ansatte reiser noen generelle utfordringer for kvaliteten på NAVs tilbud til brukerne, som også vil omfatte enslige forsørgere – og spesielt enslige forsørgere med behov for ekstra oppfølging og veiledning. Et betimelig eksempel er at dataverktøyene saksbehandlere bruker i flere tilfeller ikke kunne produsere en oversikt over hvor mange enslige forsørgere de hadde i systemet, hvor stor andel av dem som var på tiltak eller under utdanning, og hvor stor andel som ikke var i aktivitet i det hele tatt (se også NAV Intro Oslo 2010 for en diskusjon av dette)²⁶. I stedet for å drive aktiv, oppsøkende virksomhet, var hverdagen derfor flere steder slik at man responderte på henvendelser heller enn å ta initiativ. Ved kontorene vi gjorde intervjuer, fungerer det i dag sånn at det enten er brukerne selv som henvender seg til NAV lokalt for hjelp, eller at NAV Forvaltning kontakter lokalkontorene og ber dem følge opp bestemte brukere. De lokalt ansatte ved NAV hadde per i dag svært begrensede muligheter for å holde oversikt over brukernes aktivitet. Det blir dermed vanskelig for de ansatte å holde oversikt over hvilke mottakere av stønaden som kan tjene på en tettere oppfølging.

Til sist er det også grunn til å kommentere skillet som er laget mellom vedtak i saker og oppfølgingen av dem. I motsetning til tidligere er det ikke lenger saksbehandleren på lokalkontoret som treffer endelige beslutninger. Det gjøres i en egen enhet. Men hva betyr det at ansvaret flyttes fra den som sitter ansikt til ansikt med brukerne? Blant våre informanter var meningene delte. Flere forklarte at det var vanskelig for dem å kontakte NAV Forvaltning vedrørende behandling av brukernes saker, at NAV Forvaltning i for liten grad svarte på henvendelser om hvor saker sto, og at det etterlot dem med lite rom for innflytelse og liten tyngde i møtet med brukerne. Andre ga derimot uttrykk for at det var deilig å slippe å gjøre alle vedtakene og ta alle avgjørelsene, og at en mer sentralisert behandling av sakene kan bidra til større likebehandling.

²⁶ NAV Intro Oslo (2010). Mødre som mestrer? Et prosjekt i regi av NAV Intro Oslo 2009–2010.

5.4 NAV-ansattes innspill til endringer

Hvordan mener bakkebyråkratene at stønadsordningen for enslige forsørgere fungerer for ulike grupper av enslige forsørgere? Finnes det andre og bedre måter å organisere tilbudet på – og i tilfelle hvordan? Samtlige informanter ble bedt om å kommentere disse spørsmålene. Svarene vi fikk peker langt på vei i samme retning. For det første var det bred enighet om at det er nødvendig med tettere oppfølging av enslige forsørgere med stort behov for bistand og lang vei fram mot ordinær utdanning eller arbeid. Disse behovene ble særlig vurdert som store blant enkelte grupper av innvandrede kvinner. Lav utdanning, store omsorgsoppgaver og liten eller ingen arbeidserfaring ble løftet fram som særlig utfordrende. Samtidig pekte de fleste på at en slik oppfølging er vanskelig å gjennomføre innenfor de rammene NAV opererer med. Mangelfulle datasystemer og begrenset kapasitet er to stikkord.

For det andre kom det fram flere innspill knyttet til det som ble omtalt som «de umotiverte brukerne». Enslige forsørgere kan motta overgangsstønad i inntil tre år uten å delta i kvalifiserende tiltak. De fleste vil være i gang med noe lenge før treårsperioden utløper, men ikke alle. Flere av informantene ga uttrykk for at det er uheldig dersom kvinner med stort behov både for å lære norsk og delta i arbeidsrettede tiltak ikke starter i aktivitet før mot slutten av de tre årene. Med utgangspunkt i problemene de opplevde å ha med de «umotiverte» brukerne, trakk flere dessuten fram at aktivitetskravet bare trer i kraft dersom man ønsker forlengelse av overgangsstønaden. Får man et nytt barn som enslig, følger en ny treårsperiode med stønad uten aktivitetskrav. Selv om aktivitetskrav nå kommer tidligere enn før, var det et klart signal fra flere at også tre år hjemme kan virke passiviserende og gjøre overgangen til utdanning eller lønnet arbeid vanskeligere. Dette gjaldt, ifølge dem vi intervjuet, særlig mødre som fikk flere barn som enslige, og derfor var i ordningen lenge. Konklusjonen de fleste trakk, var at aktivitetskravet burde senkes til ett år; altså at det etter ett år ble stilt krav om minimum 50 prosent aktivering. Enkelte stilte også spørsmål ved om det burde settes en grense for hvor mange barn en enslig mor kan få med samme far før det får konsekvenser for stønaden. Én understreket hensikten med at overgangsstønaden er utformet for å være nettopp en overgangsstønad, og at den i en del tilfeller ikke fungerte slik.

Et tredje poeng flere trakk fram, var hvordan ulike stønadsordninger kan virke sammen og i sum gi et økonomisk disinsentiv til å være i aktivitet, i det minste på kort sikt. Ikke overraskende var det spesielt kombinasjonen overgangsstønad og kontantstøtte som ble nevnt. Flere pekte på hvordan det ble vanskeligere å motivere for aktivitet når det samtidig betyr at barnet eller barna må i barnehage og kontantstøtten forsvinner. Det lønner seg rett og slett ikke økonomisk, og som en av saksbehandlerne i NAV sa: «De får kontantstøtte, de er hjemme, hvorfor skulle de jobbe?». Mødre som *ønsker* å komme seg ut i arbeid vil måtte plassere barna i barnehage for å kunne gå på skole eller delta i annen yrkesrettet aktivitet, mens for brukere som ikke er motiverte kan

muligheten til å øke inntekten med kontantstøtte virke som et ytterligere disinsentiv til å orientere seg mot arbeid og kvalifisering. Flere var også inne på at enkelte kvinner er lite innstilt på å levere fra seg ettåringer i barnehage, og at kontantstøtten og overgangsstønaden kombinert gjør beslutningen om å bli hjemme i tre år lettere enn den ellers ville vært. Det kan med andre ord være en kombinasjon av holdninger og ytelser som slår ut. Løsningen som de fleste vi snakket med foreslo, er her det samme som over – å legge inn et aktivitetskrav allerede etter ett år.

I denne anledning er det også relevant å trekke inn noen sentrale funn fra en nylig utgitt rapport fra NAV Intro Oslo, som arbeider med oppfølging av arbeidssøkere med innvandringsbakgrunn. I rapporten *Mødre som mestrer?* (NAV 2010) evaluerer de et nylig avsluttet prosjekt rettet mot innvandrede kvinner som mottok overgangsstønad i Oslo. Målsettingen var å finne fram til gode strategier for hvordan NAV kan henvende seg til minoritetsspråklige kvinner på overgangsstønad, på en måte som målgruppen oppfatter som tillitsvekkende og motiverende, og derved bidra til økt deltakelse i tilrettelagte arbeidsmarkedstiltak. Prosjektrapporten baserer seg hovedsakelig på erfaringer fra møter med 136 kvinner, hvorav 77 hadde somalisk bakgrunn.

Rapporten peker på to viktige forutsetninger for at enslige forsørgere skal kunne nyttiggjøre seg mulighetene som ligger i stønadsordningen; for det første at de kjenner målet med og rammen for overgangsstønaden, og for det andre at de har tilstrekkelige norskferdigheter. Mange av de enslige mødrene NAV Intro var i kontakt med hadde liten kunnskap om muligheter og rammer innenfor velferdsapparatet. Flere hadde også svært begrenset kjennskap til norsk samfunns- og arbeidsliv. Flertallet av kvinnene som ble intervjuet hadde få måneder igjen før overgangsstønaden gikk ut. Likevel hadde «svært mange» så svake norskferdigheter at de, etter NAV Intros vurdering, verken kunne nyttiggjøre seg kvalifisering gjennom utdanningssystemet eller den ordinære arbeidsmarkedsopplæring som NAV tilbyr, inkludert NAVs ulike lavterskeltilbud (ibid.:23).

NAVs kontakt med enslige forsørgere foregår per i dag som kontakt med andre grupper, stort sett gjennom standardiserte brev (innkallingsbrev, informasjonsbrev, vedtaksbrev). Språket er formalisert og byråkratisk, og selv om dette er uformet i henhold til norske lover, påpeker NAV Intro Oslo i rapporten at dette kan komme i konflikt med ambisjonene om likeverdige offentlige tjenester. Prosjektet tok i bruk alternative metoder for å nå brukerne, gjennom både skriftlige og muntlige henvendelser, individuelt og i gruppe, med og uten tolk og tilrettelagt i form og innhold. Erfaringene var at tilpassede henvendelsesstrategier er avgjørende for å nå ut til gruppen og imøtekomme informasjonsbehovet.

NAV Intro Oslo poengterer at en slik tilgjengelighet «sprenger enhver ramme for hva NAV og en statlig velferdsforvaltning skal være», men samtidig at behovet for informasjon er stort, og at det for mange «erstattes med informasjon (og feilinformasjon) fra eget, isolert nettverk» (ibid.:25). Et svært viktig spørsmål er dermed hvem

som har ansvaret for å gi enslige forsørgere med innvandringsbakgrunn tilrettelagt informasjon og oppfølging. Mens det er NAV som skal dele ut overgangsstønden, vil informasjon og veiledning kvinnene får gjennom deltakelse i kommunal norsk-opplæring, voksenopplæring, Ny sjanse, Introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger eller Kvalifiseringsprogrammet ofte være bedre tilpasset. «Mødre som mestrer»- prosjektet avsluttet sin rapport med ideen om å ansette såkalte linkarbeidere ved lokale NAV-kontor med mange brukere med minoritetsbakgrunn. En slik linkarbeider skal ha inngående kompetanse om Norge og de norske velferdsordningene, men også erfaringskunnskap om brukergruppen.

5.5 Debatten om misbruk

I en rapport om enslige forsørgere med innvandringsbakgrunn er det vanskelig å komme utenom debatten om misbruk. Senest i august 2010 uttalte Kadra Yusuf seg om somaliske kvinner som skiller seg, mottar stønader som enslige forsørgere, men som ifølge Yusuf fortsatt er gift. Magne Fladby, direktør for NAV Kontroll og innkreving, sier ifølge Verdens Gang (8. august 2010) at NAV kjenner til at det er høy risiko for denne typen juks blant somaliere. I 2008 avdekket NAV Innkreving svindel for 2,3 millioner kroner, mens det i 2010 var økt til 8,2 millioner kroner.²⁷ Debatten om trygdemisbruk blant enslige forsørgere er imidlertid gammel, og den har handlet om etnisk norske kvinner i like stor grad som innvandrede kvinner. Dette er også en kjent debatt i andre land (se for eksempel Cohen 2008). Det ligger langt utenfor rammene av dette prosjektet å gå dypt inn i denne tematikken. Under intervjuene i NAV ble misbruk likevel et tema – ikke nødvendigvis fordi det oppfattes som et svært utbredt fenomen, men fordi misbruk kan oppleves som svært vanskelig å få gjort noe med i de tilfellene det oppdages. I tillegg ga flere av informantene uttrykk for at det å bli lurt, særlig hvis det etterfølges av liten mulighet til å rydde opp, er svært demotiverende.

Fram til nå har det vært stilt lite krav til dokumentasjon av at den enslige forsørgeren faktisk er enslig. I et rundskriv til folketrygdlovens § 15-4, oppdatert 20.11.2009 av NAV Drift og utvikling, står det at den som søker stønad må dokumentere sin sivilstatus. I rundskriv til § 15-5, oppdatert samme dato av samme etat, gir departementet videre forskrifter for anvendelsen av bestemmelsene i § 15-5, særlig knyttet til saksbehandlingen vedrørende «har ikke levd sammen med en person i 12 av de siste 18 månedene». Ifølge denne forskriften skal det være opp til forsørgeren å sannsynliggjøre at vedkommende fyller vilkårene om å være enslig mor eller far med aleneomsorg for barn. Det presiseres at det ikke er opp til NAV å bevise at vilkårene for stønad ikke er oppfylte.

²⁷ NAVs misbruksstatistikk for 1. tertial 2010, tilgjengelig på <http://www.nav.no/251878.cms>

Flere av våre informanter i NAV sa at en del enslige forsørgere hadde framsatt klage på avslag NAV hadde gjort på grunnlag av manglende bevis for at de faktisk var enslige forsørgere. De ansatte sa de var spent på utfallet av disse klagen. En saksbehandler uttalte: «Det er jo en lovendring vi har jobba for lenge. Får de [enslige forsørgerne] innvilgning [for klagen sine] likevel, er ikke den lovendringen noe vits».

Misbruk av velferdsordninger er alvorlig, det finnes en rekke eksempler på at det forekommer både i majoritets- og minoritetsbefolkningen, og slikt misbruk bør adresseres. Uten at dette har vært noe omfattende tema i vår undersøkelse, er det grunn til å nevne at flere av våre informanter har uttrykt skepsis til om deres varsling av mulig misbruk blir fulgt opp på en skikkelig måte. Dersom en saksbehandler fatter mistanke om at det foreligger misbruk av overgangsstønad, skal det meldes inn til NAV Kontroll og innkreving. Saksbehandleren blir deretter bedt om å intervju brukeren på nytt om noen nærmere spesifiserte forhold, sammenfatte svarene og levere dem tilbake til NAV Kontroll og innkreving. En av våre informanter i NAV hadde vært gjennom flere slike prosesser, men uten å få tilbakemelding om resultatet eller en vurdering av hvor saken sto. Prosessene opplevdes som lite meningsfulle, og ifølge flere av våre informanter gjør denne modellen det vanskelig å føle – og ta – ansvar for å følge opp mistanker om misbruk. Andre steder kan oppfølgingen av slike saker arte seg annerledes. En programrådgiver i introduksjonsprogrammet, i en mindre kommune, fatter mistanke om at en av de deltakerne hun var kontaktperson for, levde sammen med barnas far på tross av at hun hevet støtte som enslig forsørger. Hun reiste på uanmeldt hjemmebesøk og oppdaget da at foreldrene fortsatt bodde sammen. Saken ble meldt inn og stønaden stoppet.

Det er viktig å ikke blande sammen debattene om hva misbruk er og hvordan en stønadsordning for enslige forsørgere kan eller bør utformes. Bevisst å søke om og motta stønader en vet en ikke er berettiget til, er misbruk. Å benytte seg av ordninger en er juridisk berettiget til, er det ikke. Å være enslig forsørger og deretter få et barn til med en annen mann etter to–tre år, og gå på en ny periode som stønadmottaker, er en mulighet som er til stede i dagens system. Så lenge en ikke bor sammen, er det også rom for å få flere barn med samme mann, så lenge mannen ikke er en del av samme husholdning. Dette er innenfor rammen av det lovverket og de stønadsordningene som politikerne har vedtatt. Å kritisere en kvinne for at hun benytter seg av det, er å rette baker for smed. Spesielt lite rimelig virker kritikken dersom kvinnene som mottar støtte har få muligheter til å forsørge seg i det norske arbeidsmarkedet uten et omfattende og for noen, langvarig kvalifiseringstilbud. I hvilken grad et slikt kvalifiseringstilbud er på plass, er som vi har sett svært varierende. Både informasjonen og oppfølgingen det offentlige apparatet har kapasitet til å gi enslige forsørgere, kan være svært begrenset. Å finne fram i rettigheter og plikter, og ikke minst hva slags kvalifisering som skal til for å skaffe arbeid, er vanskelig uten god bistand.

5.6 Oppsummering

I dette kapitlet har vi rettet søkelyset mot de ansatte i førstelinjetjenestene og hvordan de opplever og vurderer møtet med enslige forsørgere med innvandringsbakgrunn. Vi har intervjuet ti bakkebyråkrater i ulike deler av det offentlige apparatet. Tema har vært hvordan byråkratene opplever møtene med enslige forsørgere med innvandringsbakgrunn, hvordan de vurderer dagens regelverk og i hvilken grad de mener det er behov for ytterligere reformer i stønadsordningene.

De fleste informantene presiserer at enslige forsørgere med innvandringsbakgrunn er en svært sammensatt gruppe med ulike behov. Stønadsordningen beskrives som god for de som har kapasitet og kompetanse nok til å ta initiativ og til å finne fram på egen hånd. For andre er det behov for mer oppfølging, og en annen type oppfølging enn det NAV kan tilby alene. Tett oppfølging og veiledning løftes fram som en av flere løsninger for å bedre sjansen for overgang til arbeid eller utdanning. Dersom den enslige forsørgeren har store kvalifiseringsbehov og betydelige vansker med å orientere seg på egen hånd i de mulighetene som finnes, er det lite realistisk å tenke seg at et strengere aktivitetskrav alene skal løse problemene.

Selv om hovedinntrykket er at de fleste bruker ordningen på den måten den er tenkt, beskrives også enkelte enslige forsørgere som lite motiverte både for lønnet arbeid og kvalifisering. Innføring av aktivitetskrav allerede etter ett år, trekkes her fram som en mulig løsning for å sikre at i alle fall to av de tre årene med inntektssikring benyttes til kvalifisering. I tilfeller der det går nærmere tre år før aktivitet kommer i gang, er mye tid gått tapt, ikke minst for personer som har behov for omfattende norskopplæring før de kan nyttiggjøre seg ordinær utdanning eller arbeidsmarkedsopplæringen som NAV tilbyr. Nå skal det føyes til at det kan være vanskelig å skille klart mellom manglende motivasjon og vansker med å se for seg hvilke muligheter som finnes. Synet på egne muligheter og vurderingen av hva som vil være til det beste både for seg selv og barna, kan endres etter hvert som kunnskapen om norsk språk og samfunn øker.

Kompetansen i NAV og rammene for å følge opp enslige forsørgere på en god måte ble tema i de fleste av intervjuene. Slik rammene er i dag, har ikke NAV kapasitet til å følge opp de enslige forsørgerne med størst behov for veiledning. Flere ga uttrykk av at det oppleves som mer effektivt å bruke knappe ressurser på brukere som har kortere vei til arbeidsmarkedet enn det mange av de enslige forsørgerne med innvandringsbakgrunn har. Nedprioriteringen av denne gruppen blir også begrunnet med at enslige forsørgere, i motsetning til mange andre, har inntektssikring i tre år. Det er også en generell utfordring for saksbehandlerne i NAV å skaffe seg oversikt over det kvalifiseringstilbudet som kan være relevant å henvise videre til. For de fleste av våre informanter framstår det som noe tilfeldig hva slags kvalifiseringstilbud det informeres om og på hvilken måte. De vi intervjuet hadde også, på grunn av dårlige datasystemer, begrenset oversikt over hvilke enslige forsørgere som er i aktivitet og hvem som kun mottar stø-

nad. I stedet for å være i forkant og ta initiativ til oppfølgingssamtaler, blir responsen snarere administrativ og litt for sen. Flere understreket riktignok at dette skyldes at NAV fortsatt var i en etableringsfase, og at de jobbet med å få dette på plass.

Vi var opprinnelig også interessert i hvordan de enslige forsørgernes handlingsrom påvirkes av det skjønnset byråkrater utøver når de forholder seg til den enkelte stønadsmottaker. Under intervjuene med ansatte i NAV ble det imidlertid raskt klart at det for manges del er liten tid til å følge opp den enkelte og utøve skjønnsmessige vurderinger i noen særlig grad. Innenfor omfattende programmer, som kvalifiseringsprogrammet eller introduksjonsprogrammet, er situasjonen annerledes. Der er det imidlertid ikke stønadene til enslige forsørgere i seg selv om er vesentlig, men utformingen av selve programmene.

Kapittel 6 Kvinners opplevelser og perspektiver

Utgangspunkt for denne studien er at det foreligger svært lite kunnskap i Norge om enslige forsørgere med innvandringsbakgrunn. En av målsetningene med de kvalitative intervjuene har derfor vært å få innblikk i hvordan kvinnene selv opplever sin livssituasjon og sitt handlingsrom. Vi har gjort formelle intervjuer med syv enslige mødre med bakgrunn fra Somalia, Eritrea, Thailand, Iran, Pakistan og Norge. I tillegg har vi intervjuet enslige mødre også i forbindelse med andre prosjekter, og deres erfaringer underbygger og utdyper mange av de refleksjonene som er kommet fram gjennom intervjuene i dette prosjektet. Erfaringene som løftes fram her er neppe dekkende for hele det spekteret av erfaringer enslige mødre kan oppleve når de møter NAV eller andre deler av det offentlige velferdsapparatet. Ikke desto mindre belyser eksemplene viktige sider ved hvordan stønadsordningen for enslige forsørgere *kan* slå ut på andre måter for kvinner med innvandringsbakgrunn, enn for enslige mødre fra majoritetsbefolkningen. Intervjuene av kvinnene har langt på vei blitt styrt av hva de har vært mest opptatt av i sitt møte med velferdsapparatet og i rollen som enslig forsørger. Vi har likevel hatt tre overordnede spørsmål som har ligget til grunn for mye av samtalen: 1) Hvordan opplever kvinnene sine møter med det norske velferdsapparatet? 2) Hva slags oppfølging og veiledning har de fått? 3) Hva gir kvinnene selv uttrykk for at de trenger?

6.1 Kort om datainnsamlingen

For å få mer kunnskap om barrierer for yrkesaktivitet for enslige forsørgere med innvandringsbakgrunn, har vi intervjuet kvinner som mottar eller har mottatt stønader for enslige forsørgere. Formålet har vært å få innblikk i hvordan kvinner i målgruppen selv opplever sin livssituasjon, sitt handlingsrom og stønadens rolle. Det sier seg selv at de erfaringene og vurderingene vi kan løfte fram med vårt materiale bare vil gi et utsnitt av virkeligheten. Vi mener likevel at disse utsnittene er verdifulle. Gjennom å presentere historiene til noen kvinner – med svært ulike utgangspunkt – kan de store linjene vi finner i registerdataene utdypes og fortolkes. I tillegg er historiene kvinnene

forteller verdifulle bidrag i seg selv. Nøkkelinformasjon om hver av kvinnene finnes i vedlegg 2.

Intervjuene ble gjennomført med utgangspunkt i en delvis strukturert intervjuguide. De fleste intervjuene varte i underkant av to timer. Kvinnene ble rekruttert gjennom flere kanaler. Vi benyttet NAV, norskopplæringen, introduksjonsprogrammet og deler av vårt eget nettverk fra tidligere prosjekter for å sikre at vi fikk snakke med ulike kategorier av enslige forsørgere. I tillegg har noen kvinner fungert som hovedinformanter i større grad enn andre. Vi har bare brukt tolk i et mindretall av intervjuene. De fleste vi snakket med hadde gode norskerfardigheter, og kommunikasjon på norsk foregikk etter vår vurdering greit. Med et par av informantene derimot, opplevde vi kommunikasjonsvansker når vi kom inn på detaljene i lovverket eller når temaene vi diskuterte ble abstrakte. Utgangspunktet for at det ikke var bestilt tolk til disse intervjuene, var at kontaktpersoner i hjelpeapparatet hadde valgt informanter blant annet på grunnlag av at de vurderte dem som relativt gode i norsk. Det at vi likevel opplevde at det ville ha vært best å bruke tolk, gir et innblikk i disse kvinnes møter med NAV og andre deler av det offentlige hjelpeapparatet, da de vi intervjuet fortalte at denne kontakten stort sett foregikk uten tolk.

6.2 Veien til arbeid

Kvinnene vi intervjuet var i all hovedsak motivert for å lære norsk og komme seg i lønnet arbeid. Motivasjonen var noe de underbygget i sine handlinger, gjennom deltakelse i norskkurs og ulike kvalifiseringsprogram. Flere uttrykte glede over deltakelse i det norske samfunnet, gjennom en praksisplass de hadde hatt, kontakt med en nabo, på trening, eller på sommerferie med Røde Kors. Noen forklarte også ønsket om å lære norsk og komme seg i aktivitet med følelsen av isolasjon og kjedsomhet ved å sitte hjemme. Intervjuene viser samtidig at det ikke holder å være motivert for å få lønnet arbeid i Norge. Kvinnes utgangspunkt påvirker om, og i hvilken grad, de greier å nyttiggjøre seg de mulighetene som ligger i stønadsordningen. To av kvinnene vi intervjuet illustrerer, på hver sin måte, dette poenget. Vi skal presentere to enslige mødre med relativt ulike utgangspunkt og forløp gjennom stønadsordningen.

Li – et grunnlag å bygge videre på

Li er en 38 år gammel kvinne som kom til Norge fra Thailand på midten av 1990-tallet, da hun giftet seg med en norsk mann. De fikk etter hvert en sønn, men tok etter noen år ut separasjon. Siden da har Li hatt hovedansvaret for sønnen, som i dag er i begynnelsen av tenårene. Kort tid etter at Li og mannen tok ut separasjon, fikk Li informa-

sjon fra det daværende trygdekontoret om at hun måtte sende søknadsskjema for å få overgangsstønad. Hun forklarer at vilkårene i ordningen knyttet til blant annet barnas alder gjorde at hun tenkte at hun måtte gripe muligheten mens hun hadde sjansen.

«De begrenser det. Det kommer an på hvor gamle barna er. Og derfor tenkte jeg – ok, jeg har ikke så mange år på meg – og derfor tok jeg utdanning. Det var den eneste muligheten, jeg kunne ikke gå rett ut i jobb. Jeg tenkte på hvordan jeg skulle klare meg selv, hvis jeg ikke kunne språket og sånne ting da.»

Li mottok overgangsstønad i tre år tidlig på 2000-tallet. Hun hadde videregående utdanning fra hjemlandet og begynte raskt på AMO-kurs²⁸, før hun tok norsk videregående utdanning for voksne innvandrere. Ved arbeidskontoret fikk hun veiledning om videre jobbmuligheter, og hun bestemte seg for å søke på fotpleierutdanningen. Hun kom inn, gjennomførte utdanningen og gikk siden raskt ut i jobb. Hun arbeider i dag som selvstendig næringsdrivende innenfor sin bransje.

Li representerer en av de enslige forsørgerne med innvandringsbakgrunn som har brukt overgangsstønaden slik den var tenkt, som en mulighet til å ta utdanning med tanke på å bli selvforsørget på sikt. Det er mange faktorer som har virket sammen for at hun har klart dette. Selv mener hun motivasjon for å være en god mor for sønnen sin har vært den viktigste drivkraften, men understreker at den tette oppfølgingen hun fikk fra arbeidskontoret var svært viktig.

«Du må hjelpe hele veien til man kommer til målet. Noen trenger halvveis, noen trenger fra starten, og noen trenger hele veien. Og den oppfølgingen er *kjempeviktig*. Det er det jeg har fått. De fulgte opp hele veien. Hvert fall halvveis. Til de så at ok, nå kan du klare deg. Så de vurderte individuelt.»

I tillegg til god oppfølging fra det offentlige har Li også hatt god kontakt med sin eksmann, som har vært en viktig avlastning i omsorgen for sønnen. Men ikke minst har det at hun hadde videregående skole fra hjemlandet gitt henne et godt utgangspunkt for å få mest mulig ut av stønadsordningen. For en del kvinner som kommer til Norge som analfabet er veien til arbeidsmarkedet svært mye lengre.

Amal – det tar mer enn to år i introduksjonsprogrammet

Amal er tidlig i 30-årene og enslig mor til fire barn. Hun har to sønner på ungdomsskolen, en i tredje klasse og en datter på tre år. Amal har bakgrunn fra Somalia, kom alene til Norge for seks år siden med de tre eldste barna, og hadde da brutt kontakten

²⁸ NAV kan tilby opplæring både for ordinære arbeidssøkere og for personer som har fått sin arbeidsevne nedsatt. Hensikten er at deltakerne skal kvalifiseres for ledige jobber. Opplæring foregår enten i form av et arbeidsmarkedskurs eller innenfor det ordinære utdanningssystemet (<http://www.nav.no/page?id=720>).

med barnas far. Hun fikk siden barn med en annen somalisk mann i Norge, men har i dag ikke kontakt med noen av fedrene. Amal hadde ingen skolegang fra hjemlandet og kom til Norge som analfabet. Som de fleste nyankomne flyktninger deltok Amal i introduksjonsprogrammet, men da hun fødte datteren, førte dette til at hun var hjemme i to år. Hun mener selv at tiden hjemme virket negativt på norsken hennes. Da vi intervjuet henne, deltok Amal på en type norskundervisning som samtidig tilbyr undervisning i grunnskolefag som matematikk, samfunnsfag, naturfag og Ikt.²⁹

«Jeg elsker skole og jobb og å være aktiv! For det å være hjemme, det er kjedelig. Det er ikke bra. Og jeg vil snakke norsk».

Samtidig opplever Amal at det krever mye av henne å følge opp både egen utdanning og de minste barna. Hun beskriver hvordan hun står opp klokken seks hver dag for å levere den yngste i barnehagen på én side av byen, for å kunne nå skolen i en annen bydel klokken ni. Hun forteller også at hun glemte mye av det hun hadde lært da hun var i svangerskapspermisjon med den yngste datteren. Hvordan norskferdighetene kan vedlikeholdes i forbindelse med slike permisjoner, er et tema som er adressert av flere innenfor rammen av introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger og innvandrere, der Amal deltar. I enkelte kommuner tilbys kvinner i svangerskapspermisjon ulike varianter av åpen barnehage eller lavterskel tilbud – for eksempel med mor og barn-grupper. Andre steder mangler slike tilbud, og kvinner i permisjon risikerer, som Amal, å få et avbrudd i opplæringen som det tar tid å hente inn igjen.

Amal forteller også om en idé hun har om å hjelpe til frivillig i en førsteklasse for å få mer norskpødsis. Hun resonnerer videre at barn snakker mye og at det gjør barnehage til et godt sted å øve seg i språket. I tillegg tenker hun at også frivillig arbeid kan bidra til å gi henne attester hun trenger for å finne lønnet arbeid. Gjennom introduksjonsprogrammet har Amal fått praksiserfaring fra å jobbe i barnehage og som vaskehjelp på et eldresenter. Hun forteller hvordan hun pleide å lage vafler til de gamle damene hver onsdag, og opplevde dette som en meningsfylt aktivitet. Når vi spør hva slags jobb hun aller helst vil ha, hvis hun tenker fram i tid, svarer hun:

«Etterpå vil jeg bli hjelpepleier. Det tar lang tid kanskje. Eller hva heter det som er under, pleieassistent? Eller hjelpepleier. Hjelpe gamle, det tenker jeg.»

²⁹ Om lag en av fire deltakere i norskopplæringen i Oslo (ca. 1300 deltakere til enhver tid) har liten eller ingen skolebakgrunn, og mange er analfabeter. Utdanningsetaten i Oslo har derfor startet en satsing der det sammen med opplæringen i norsk gis opplæring i grunnleggende ferdigheter i matematikk, naturfag og samfunnsfag. IKT integreres i fagene. Gjennom opplæringen skal de som ønsker det, gjøres i stand til å ta grunnskoleeksamen for voksne på 2–4 år. Det er et viktig poeng i denne sammenheng at denne typen norskundervisning godkjennes av NAV som nødvendig utdanning for å få forlenget overgangsstønad, i motsetning til ordinært norskkurs.

Amals situasjon skiller seg fra Lis på flere punkter. Først og fremst har hun en mye lengre vei å gå for å komme seg i lønnet arbeid. Mens Li gjennomførte videregående for voksne før yrkesutdanningen, må Amal starte med å lære å lese og skrive, slik at hun på sikt kanskje kan komme seg gjennom norsk grunnskole. Alt dette mens hun har eneomsorg for fire barn. Hun uttrykker også selv tvil om hun kommer til å nå målet om å bli hjelpepleier, og knytter dette til at hun er redd hun er for gammel og at det er vanskelig å få tid til å lære, blant annet fordi hun har fire barn. Historien hennes illustrerer at for en del enslige mødre med innvandringsbakgrunn er det en lang vei å gå før lønnet arbeid er innen rekkevidde. I denne sammenhengen er det et viktig poeng at Amal har deltatt i introduksjonsordningen, med alt hva det innebærer av individuell oppfølging og veiledning. For Amal er likevel ikke to år i programmet tilstrekkelig, verken for å fullføre grunnskolen eller, sannsynligvis, skaffe et lønnet arbeid. For enslige forsørgere som ikke er del av et så omfattende program som Amal, blir utfordringene vesentlig større.

6.3 Møtet med velferdsstaten

Intervjuene med kvinnene viser at det kan være en utfordring å skille de ulike offentlige ytelsene fra hverandre. Det er heller ikke gitt at de som mottar en ytelse kjenner til hvilke rettigheter og plikter som følger med. Det at stønadsmottakeren forstår hensikten med ytelsen og de betingelsene som er knyttet til den, utgjør et viktig premiss for å kunne vurdere om insentivene i stønadsordningen fungerer i praksis. Dersom oppfølgingen er god, kan resultatet også være at synet på egne muligheter endrer seg over tid i positiv retning. Li, som vi presenterte innledningsvis, opplevde å få god hjelp fra de ansatte i daværende trygdeetaten og Aetat da hun skulle orientere seg i hva som fantes av tilbud og hva det ville være fornuftig av henne å velge. Zahra, som vi skal stifte bekjentskap med nedenfor, har opplevd vesentlig større utfordringer i møtet med det hun kaller «systemet».

Zahra – tenk om det er noe viktig jeg ikke har forstått

Opplevelsen av å ikke ha oversikt over «systemet» var framtrødende hos flere av kvinnene vi intervjuet. Særlig Zahra, en 37 år gammel eritreisk enslig mor med en datter tidlig i tenårene, var spesielt opptatt av dette. Hun sier:

«Jeg *vil* jo forstå all ting, for jeg bor jo i Norge. Men det er vanskelig, og det tar tid, systemet er nytt. Dèt er dårlig i Norge, du må selv finne ut systemet og mulighetene og hva du kan gjøre. (...) Mange klager på systemet, men problemet er at man ikke vet om mulighetene.»

Zahra kom som asylsøker til Norge for fem år siden med datteren. Hun og barnets far skilte lag i Eritrea kort tid etter at datteren ble født, og Zahra har vært alenemor siden. Hun og datteren var igjennom en dramatisk flukt fra Eritrea til Norge, og bodde på mottak i drøye tre år før de fikk innvilget opphold og flyttet inn i en leilighet i Oslo. Zahra deltar nå i introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger og innvandrere og holder på å lære norsk. Zahra blir engasjert når hun snakker om sitt møte med det norske systemet. Hun snakker om hvor krevende dette er, og at det fører til stor bekymring hos henne. Hun forklarer blant annet at hun er redd for ikke å vite hva hun kan få ut av introduksjonsprogrammet nå, for kanskje hun mister sjansen sin – kanskje ligger det muligheter i programmet hun ikke kjenner til. Bakgrunnen for denne bekymringen er at hun gikk i fire måneder før hun fant ut at hun hadde krav på bostøtte. Hun hadde hatt en samtale med rådgiveren i introduksjonsprogrammet, hvor de hadde gått igjennom økonomien hennes. Hun hadde da fortalt programrådgiveren hva hun betalte i husleie, månedskort, mat etc., hvorpå rådgiveren hadde reagert på at hun skulle ha fått, eller i det minste søkt om, bostøtte. Opplevelsen av at det er viktig informasjon hun kanskje ikke har kjennskap til, skaper bekymring og stress. Dette gjelder ikke bare informasjon som kan gjøre økonomien bedre, men også informasjon om hennes egne plikter og muligheter til utdanning.

«Jeg kan ikke vurdere om systemet er bra, for jeg vet ikke hvordan systemet skal fungere. Jeg vet ikke hvor jeg skal henvende meg. De sier vær så god og du sier takk. Om det er lite eller mye, det vet jeg ikke.»

Som hun setter ord på i sitatet ovenfor, opplever Zahra at hun ikke har grunnlag for å vurdere systemet, fordi hun ikke har tilstrekkelig forståelse for hvordan det er ment å fungere. Det Zahra etterlyser er større oversikt og forutsigbarhet. Hvorvidt pengene kommer i form av overgangsstønad eller som lønn i introduksjonsprogrammet, ser ut til å være mindre viktig. Sett i lys av at Zahra er deltaker i et introduksjonsprogram med egen kontaktperson hun treffer et par ganger per måned og oftere ved behov, er det tankevekkende at hun likevel er usikker på om hun gjør det hun skal og får det hun har rett på. Hvis vi sammenlikner hennes situasjon med personer som ikke er del av et program, og som er henvist til å finne ut av rettigheter og plikter på egen hånd, er det ikke vanskelig å se for seg hvor mye mer utfordrende det kan være.

Trine – man får jo mange muligheter

Trine er født og oppvokst i Norge i likhet med foreldrene sine. Hun er tidlig i 30-årene og mor til en datter under skolealder. Hun har hatt ansvaret for barnet alene fra det ble født og har ikke kontakt med barnefaren. Trine hadde noe utdanning da hun ble gravid, og hun har siden fullført en masterutdanning. På intervjudutidspunktet er hun i fulltids jobb. Da vi tematiserte møtet med NAV, forteller Trine at stønadsordningene

har hjulpet henne mye, men peker også på enkelte negative erfaringer, særlig knyttet til dårlig tilgjengelighet.

«Jeg har egentlig bare positive ting å si om NAV. Jeg syns at man har så mye støttemuligheter når man er enslig. For det har man. Jeg klarte meg kjempefint økonomisk, og kunne ta mastergrad, pga NAV. Jeg hadde jo allerede studielån, så man slipper jo å sette seg i kjempestor gjeld, som kan være vanskelig om man skal fortsette å være enslig forsørger.»

«Det eneste som er problem med NAV er når man skal ringe dem. Det er greit når du har et NAV-kontor å gå til, for eksempel når du bor på et lite sted. Nå tilhører jeg [*navn på lokalt NAV-kontor*], og det er et problem, for jeg kommer aldri fram til riktig person. Og de du treffer som jobber lokalt, vet aldri svaret på hva du spør om. Men når du treffer de du skal snakke med, syns jeg at jeg har fått bra opplysninger, og de er flinke til å hjelpe til med info om hva man kan og hva man kan søke om.»

NAV er i kraftig omstilling, og oppstartvanskene, mellom annet når det gjelder tilgjengelighet, er velkjente. Lenger ut i intervjuet tar imidlertid Trine opp en annen side ved det å motta velferdsytelser som flere av de andre informantene også berører på ulike måter – varheten for signaler om at man ikke blir trodd. Trine er imidlertid godt orientert om betingelsene som er innbakt i de ulike stønadsordningene og de mulighetene som finnes for å få støtte, og bruker dette aktivt når hun refererer hva hun har fått og hva hun lot være å søke om. For andre av informantene har denne delen av kontakten med velferdsapparatet vært mye vanskeligere. Amal er en av dem som snakket mye om avmakten hun har følt i møtet med (deler av) velferdsapparatet.

Amal – men jeg gjør jo det jeg skal?

Amal, som vi stiftet bekjentskap med tidligere, satte også ord på en del opplevelser som handlet om vanskene hun opplevde med å få oversikt over rettigheter, muligheter og plikter innenfor stønadsordningene. Under intervjuet er Amal svært opptatt av at overgangsstønaden nylig har stanset. Hun forteller at hun mottok overgangsstønad fram til datteren fylte tre år i mars. Etter dette fikk hun beskjed om at den ble stoppet. Hun forteller at hun ikke forstår hvorfor den har sluttet, og ramser opp alle fagene hun nå tar som del av basisutdanningen.

«Jeg vet ikke, – jeg har matematikk, engelsk, data, norsk... [hun ramser opp alle fagene] Seks fag, og jeg sa at jeg har jo seks fag, så hvorfor slutter overgangsstønad? – og de sa at jeg måtte skrive klage.»

Hun forteller at hun har fått hjelp av en dame på skolen til å skrive klage, men at hun må vente i seks måneder på svar, og at det er lenge. Samtidig gjentar hun flere ganger

gjennom intervjuet at hun ikke forstår hvorfor hun ikke får forlenget overgangsstønad når hun går på skole og tar alle fagene hun gjør. Amal brukte de første årene i Norge på å følge introduksjonsprogrammet. Når hun nå ikke lenger har dette tilbudet, er hun overlatt til den oppfølgingen hun får fra NAV, som vi har sett er svært begrenset. Samtidig opplever hun at til tross for at hun går på skole og deltar i kurs som godkjennes som nødvendig utdanning, får hun avslag om forlenget overgangsstønad til utdanning fra NAV.

Amal er også fortvilet over bosituasjonen sin, og kommer tilbake til den flere ganger under intervjuet. Hun viser fram legeerklæring om at den yngste datteren har luftveissplager og at den kommunale boligen hun har fått tildelt er helseskadelig for barnet. Hun forteller om dager der det har vært vanskelig å komme seg til kvalifisering fordi de har sittet oppe om natten for å holde luftveiene til datteren åpne. I kontakten med boligkontoret opplever hun at hun ikke blir trodd selv om hun viser bilder av leiligheten, legger fram legeerklæring og forsøker å forklare hvorfor hun ønsker en annen bolig. Hun har i all hovedsak gjennomført møtene med boligkontoret uten tolk til stede. Når vi spør hvor saken står, forteller hun at hun har gitt opp.

«Jeg sa: jeg har problem, problem – hun sa nei. Hun sa: hvor mange ganger har du klaget... Etter det sa jeg ikke noe mer, bare ha det – ha det...»

Både manglende norskferdigheter og møtet med et helt nytt samfunnssystem kan utgjøre en særlig utfordring – som igjen setter enslige mødre med innvandringsbakgrunn i en annen situasjon enn de som kommer fra eller er oppvokst i Norge. Enhver relasjon mellom bruker og byråkrat er mer eller mindre asymmetrisk. Det er likevel forskjell på hvor godt ulike grupper av brukere lykkes i å kommunisere med byråkrater. Å være en aktiv bruker krever det Jessen (2005:126) beskriver som byråkratisk kompetanse: innsikt i og kunnskap om forvaltningen, sosiale ferdigheter og evne til å argumentere og framstille sin sak i tråd med regelverkets praktisering. Jo mindre byråkratisk kompetanse en bruker har, jo høyere vil tersklene for reell brukermedvirkning være. Innvandrere har som hovedregel mindre kunnskap om Norge og norsk byråkrati enn en gjennomsnittlig norskfødt person. Evnen til å kommunisere effektivt med systemet kan derfor være begrenset for en del. I tillegg konkluderer Brochmann og Hagelund (2004:58) i sin gjennomgang av nordisk litteratur om temaet «kulturmøter og grasrotbyråkratier», med at en rekke studier vektlegger at innvandrere oppfattes som spesielt problematiske og krevende velferdsstatlige brukere. Det er først og fremst språklige kommunikasjonsproblemer, begrenset relevant yrkeserfaring, lavt utdanningsnivå, dårlig psykisk helse og usikkerhet knyttet til framtidsplaner som byråkrater i førstelinjen mener gjør innvandrerne til en utfordrende gruppe (Schierenbeck 2004:128). For personer som er med i et program – for eksempel introduksjons- eller kvalifiseringsprogrammet – er oppfølgingen i hovedsak langt mer omfattende enn det NAV har mulighet for per i dag. Det kan – et stykke på vei – kompensere for lav byråkratisk kompetanse. For en

del enslige forsørgere som ikke er del av et slikt program, blir situasjonen en helt annen. Samtidig består samlebetegnelsen «enslige mødre med innvandringsbakgrunn» av en svært sammensatt gruppe. Som vi skal se i neste avsnitt er det ikke nødvendigvis en utfordring for alle at de mangler byråkratisk kompetanse, men snarere at de økonomiske rammene for overgangsstonaden legger sterke begrensninger, noe enslige forsørgere med innvandringsbakgrunn kan oppleve på lik linje med enslige forsørgere fra majoritetsbefolkningen.

6.4 De økonomiske rammene

Endringene i støtten til enslige forsørgere i 1998 var til dels tilpasset målet om at enslige forsørgere skulle få bedre økonomi, ikke minst i barnets første levekår. Dårlig økonomi og usikkerhet rundt framtidsutsiktene har like fullt vært tematisert i mange av intervjuene vi har gjennomført med enslige mødre. Spørsmålet om de økonomiske rammene, både for å leve av overgangsstonaden og for å kunne fullføre en utdanning, kom særlig tydelig fram under intervjuene med en iransk og en pakistansk enslig mor. Deres erfaringer understreker også det en del enslige mødre med innvandringsbakgrunn har til felles med norske enslige mødre – at det er en krevende livsfase, og at selv om stonadsordningen kan fungere som en verdifull støtte til å ta utdanning, så krever den av de fleste at de må gjøre dette innenfor et stramt budsjett.

Azita – jeg hadde ikke klart det uten mine foreldres hjelp

Azita er 40 år og enslig forsørger for datteren på ni år. Hun kom til Norge på 1980-tallet som politisk flyktning fra Iran, foreldrene kom etter 16 år. Azita giftet seg med en iransk mann, men etter fem år tok forholdet slutt. Azita var på det tidspunkt allerede i gang med universitetsstudier, begynte å motta overgangsstonad og flyttet inn i studentbolig. Datteren var da tre år gammel og gikk i barnehage, og Azita fortsatte uavbrutt med studiene etter at hun ble aleneforsørger. I løpet av de tre årene hun mottok stonad fullførte hun bachelorutdanning. I intervjuet forteller hun hvordan hun ønsket å få utvidet overgangsstonad, så hun kunne fortsette studiene sine. Dette fikk hun ikke innvilget fra NAV, som mente at det var nok med en bachelor for å få jobb, og at hvis hun ville ta mastergrad, måtte hun selv ta økonomisk ansvar for dette. Azita hadde allerede før studiene arbeidet en periode, i en stor norsk bedrift. Samtidig ble det klart for henne at hun ønsket en annen type jobb. Hun valgte derfor å gå videre med masterstudier, med lån og stipend fra Statens lånekasse.

«Det er sjelden det holder (med bare bachelor), jeg har sett mange andre alenemødre, ingen av dem har klart å få jobb etter bachelor, i hvert fall ikke relevant jobb.»

Azita opplever det som krevende å ta mastergrad samtidig som hun er alene med ansvaret for datteren. Og hun kommer flere ganger tilbake til en bekymring for framtiden.

«Man kan fort bli trett, man kan fort gi opp. Tanken på hva jeg kommer til å få av jobb etter dette. Etter at jeg har skrevet master. Hvis jeg ikke klarer å få gode karakterer (...). Det gjør meg så utrolig skremt. For framtiden, og hvordan det skal bli. For idealet er én ting og virkeligheten er en annen. Og jeg tror ikke at vi innvandrerkvinner – at det finnes så mye plass for å drømme.»

Som student har Azita mottatt cirka 8000 kroner i måneden fra Lånekassen. Av andre inntekter har hun fått 1900 kroner i barnetrygd og 2500 kroner i farsbidrag. I tillegg har hun fått 5000 kroner fra sine foreldre hver måned. Dette har gjort det mulig å klare seg økonomisk, men samtidig har de økonomiske rammene vært stramme, med en husleie på omkring 6000 kroner og utgifter både til datterens fritidsaktiviteter og egne studier.

«Drømmen om utdanning – det å ha et eget prosjekt, det er veldig stramt for enslige mødre. (...) Jeg hadde ikke klart det uten mine foreldres hjelp. Og det er på en måte veldig feil om man skal bedømme situasjonen etter meg. For jeg er en som alltid har fått hjelp fra mine foreldre.»

I Azitas tilfelle var tre år tilstrekkelig til å få på plass en bachelor. Hun ønsket mer utdanning fordi det kunne gi henne flere og andre muligheter i arbeidslivet. Hva den enkelte enslige forsørger får ut av ordningen, kommer imidlertid an på både hvor de er i utgangspunktet og hva slags støtte de kan få underveis. For Azita er drømmen en høyere akademisk utdanning som kan føre til det som for henne vil være en meningsfull jobb. Hun understreker at overgangsstønden har virket «lokkende» i den forstand at den motiverte henne til å våge å satse på studier. Samtidig har hun vært avhengig av økonomisk støtte fra foreldrene for å forfølge denne drømmen.

Saima – vi som er født og oppvokst i Vesten vet hvor ille det er

Saima er en pakistansk alenemor i begynnelsen av fortiårene, med en sønn på 16 år. Hun ble født og vokste opp i Danmark, men kom til Norge for å studere på slutten av 1980-tallet. Her traff hun etter hvert en pakistansk mann som var vokst opp i Norge, og de giftet seg og fikk en sønn. Etter få år gikk de fra hverandre, men Saima ble boende i Norge. Etter at hun og mannen skilte seg, mottok Saima overgangsstønad i fire år på slutten av 1990-tallet. Hun mottok altså stønad mens ordningen ble reformert i 1998. Etter ett år begynte Saima å studere, og hun fullførte en bachelorutdanning de siste

tre årene hun fikk stønad. I motsetning til Azita hadde hun ikke ønsket om å ta videre utdanning, men var fornøyd med å gå rett ut i jobb etter bachelorgraden. Samtidig uttrykker Saima enda sterkere hvor belastende det var å klare seg på overgangsstønad. Hun sier blant annet at det at hun har vokst opp i et vestlig land gjør at hun stiller større krav enn andre kvinner med innvandringsbakgrunn.

«Mange pakistanere er utrolig takknemlig, for de ville ikke fått støtten i Pakistan. Men for oss som er født og oppvokst i Vesten vet vi hvor ille det er, og at staten burde gjøre mer for oss som sitter med eneansvaret for ett eller to eller tre barn. For når moren ikke har det bra, går det utover barna også. Og det var den mest deprimerende tid av mitt liv. Jeg holdt på å få sammenbrudd. Jeg var så bekymra for penger.»

Saima forteller at alt hun hadde av penger gikk med til sønnen. Selv gikk hun rundt i slitte klær de fire årene hun levde på overgangsstønad, og dette påvirket til dels hvor mye hun kom seg ut: «Det begrenser nettverket, du ser ikke ut, har ingen ting å ha på deg». Hun trekker fram barnebursdager og andre festanledninger som særlige stressfaktorer, da hun ikke hadde råd til bursdagsgaver eller til nye klær, verken til seg eller sønnen sin. Flere ganger lånte hun klær av venner til sønnen så han skulle se «allright» ut på 17. mai.

I motsetning til Azita hadde Saima ikke økonomisk støtte fra foreldrene sine. Hun hadde kontakt med dem, men de var blitt boende i Danmark. Vi spurte blant annet hvordan de forholdt seg til at hun var enslig forsørger.

«Familien likte selvfølgelig ikke at datteren var i et annet land og helt alene. Men det var ikke noe problem at jeg skilte meg. De ønsket jo ikke det, men ut fra årsaken aksepterte de. Men jeg har også min stolthet, jeg har ikke spurt dem om penger, eller om de kan passe på ungen min. Jeg har veldig mye stolthet vet du.»

«Jeg tror at det viktige nettverket var vennene mine, de jeg traff i barnehagen og på universitetet. Og da var det mange av vennene på universitetet som passet på ungen min så jeg kunne hvile meg. Og mange av dem var yngre enn meg og enebarn og syns det var gøy. Du gjør det beste ut av den situasjonen du er i til tross for at det kan være jævlig tøft.»

Historiene til Azita og Saima tydeliggjør rammene en del enslige forsørgere må navigere innenfor når de tar utdanning. Deres historier skiller seg fra Amals og Zahras, blant annet ved at både Azita og Saima allerede har et godt grunnlag av utdanning når de starter å motta overgangsstønad. På mange måter kaster historiene deres dermed lys over utfordringer som vil gjelde mange enslige forsørgere også med etnisk norsk bakgrunn. Frustrasjon over kravene i stønadsordningen til hva som godkjennes som nødvendig utdanning, er tidligere dokumentert i forskningslitteraturen. Som Syltevik (2003:90) skriver, innebærer nødvendighetskravet at hvis man har en utdanning fra

videregående skole eller en lavere universitetsutdanning, har man ikke krav på forlenget overgangsstønad utover de tre årene alle får. Syltevik finner i sin studie av norske enslige forsørgere at mange finner dette kravet svært urimelig. En årsak er at mange er svært engstelige for å ta opp mer lån. Med én inntekt føler flere av Sylteviks informanter at de da vil sette seg i en sårbar økonomisk situasjon. Nødvendighetskravet kan også oppfattes som urimelig fordi den utdanningen en del allerede har, ikke gir mulighet til å få en jobb de kan leve av (ibid.).

Det er verdt å repetere poenget om at enslige forsørgere med innvandringsbakgrunn er en svært sammensatt gruppe. Som vi har sett i eksemplene ovenfor, innebærer dette at mange opplever de samme problemer som enslige forsørgere generelt. Men som vi skal se nedenfor, innebærer det for andre også særskilte utfordringer som bunner i at de er immigranter.

6.5 I fremmed farvann

Enslige forsørgere vil normalt ha større behov for bistand fra velferdsstaten enn i familier med flere voksne. Dette var den viktigste begrunnelsen for innføringen av stønadsordninger for enslige forsørgere. Omfanget av omsorgsoppgavene hos en enslig forsørger vil likevel variere, mellom annet etter hvor mange barn du har ansvar for, hvor gamle de er og barnas helse. For foreldre som har innvandret til Norge i voksen alder, kommer alt det nye i det norske samfunnet på toppen av det ekstra ansvaret alle enslige forsørgere møter, om enn i ulik grad. Foreldrene er i fremmed farvann, både når det gjelder den virkeligheten som møter barna deres, og den virkeligheten de selv skal mestre i sine voksenliv. For noen varer denne følelsen kun en kort periode, for andre vedvarer den.

Fatima – det har vært som en barnehage

Fatima er en 49 år gammel enslig mor fra Somalia med ni barn. Hun kom til Norge med mannen og de ni barna som alle er født i Somalia, på slutten av 1990-tallet. Kort tid etter at de flyttet til Norge skilte hun seg fra faren til barna, og har nå vært aleneforsørger i over ti år. De fire yngste på 14, 16, 18 og 20 bor hjemme, mens de andre har flyttet for seg selv. Flere av de eldste barna har fått egne barn.

Vi kom i kontakt med Fatima via en lærer ved norskkurset hun deltar på. Fatima og de fire barna som bor hjemme lever i dag på sosialhjelp, og hun forteller at hun har svært dårlig råd. I intervjuet gir hun uttrykk for at hun ikke ser det som noe alternativ å jobbe, siden hun har dårlig helse. Hun har revmatisme og dårlig syn og forteller at det har vært mye jobb med barneoppdragelse. Fatima hadde ingen skolegang da hun kom

til Norge. Hun ser ikke for seg at hun skal i jobb, men sier at hun vil lære norsk for å forstå bedre det som skjer rundt henne. Hun går for tiden på norskkurs tre dager i uka. Som flere av de andre kvinnene begrunner hun ønsket om å lære norsk med at det er nødvendig for å kunne følge opp barna sine mest mulig. Hun sier hun vil at barna skal jobbe og greie seg selv; det er viktig for henne at de ikke skal være avhengig av hjelp fra sosialkontoret. Hun forteller stolt at flere går på høyskole og har flyttet hjemmefra. Men de besøker henne lørdag og søndag. Hun sier videre at lærerne på skolen sier at hun er flink og sterk, siden flere av barna er på høyskole og ingen går på gata.

For Fatima har morsrollen vært helt sentral. Hennes ambisjon om at det skal gå bra med de ni barna, og stoltheten over de eldste og deres gode resultater, er tydelig gjennom hele intervjuet. Det er rimelig å anta at mye av hennes energi går med til omsorgsarbeid. Som hun selv sier under intervjuet: «(...) noen ganger har det vært som en barnehage her». Å fylle morsrollen alene, og i et nytt land, kan være krevende helt uavhengig av hvor gode de økonomiske støtteordningene er. Dette er tematisert også i andre undersøkelser som bygger på intervjuer med innvandrede kvinner. I en undersøkelse om holdninger til å bruke barnehager som ble gjennomført blant innvandrere fra Pakistan, Somalia, Vietnam og Tyrkia, var flere skeptiske til å levere fra seg barna i barnehage. Begrunnelsene varierer, men av de temaene som kom opp, var blant annet at flere synes det er vanskelig at barna skal være ute i all slags vær og ofte bli syke, de er engstelige for at det jobber menn i barnehagen eller redde for at de ansatte ikke kjenner religiøse påbud og at barna for eksempel uforvarende kan komme til å spise uren mat (Djuve og Pettersen 1998). I en undersøkelse fra 2002 var temaet kvinners deltakelse i kvalifisering, og i fokusgruppeintervjuene ble moderskapet i eksil raskt et tema. Flere av kvinnene beskrev hvordan det å sørge for barna var mer arbeidskrevende i Norge enn i hjemlandet, der de hadde et større nettverk å støtte seg til, der klimaet ikke bød på så store utfordringer, og der skole og andre deler av det offentlige apparatet var mer overkommelig å forholde seg til (Drøpping og Kavli 2002).

Zahra – å stå utenfor og se inn

Vi har referert fra intervjuet med Zahra ovenfor. Hun berører også temaet utenforskap i løpet av samtalen. Helt konkret snakker hun om de tre årene hun tilbrakte i asylmottak, men hun gir også uttrykk for at følelsen fortsatt er der. Hun velger å bruke et bilde for å beskrive hva hun føler.

«Jeg VIL jo forstå all ting, for jeg bor jo i Norge. Men det er vanskelig, og det tar tid, systemet er nytt, først må jeg gå på skole, så lærer vi. Ja, jeg har bodd i Norge i fire år, men jeg har ikke vært inne i huset. Det er som om du står utenfor et hus, eller i døra inn til huset. I huset er det masse ting, for eksempel tallerkener på kjøkkenet, men jeg har stått i døra i tre år. Nå må jeg se hva som er i huset. Hva er lov, hva er ikke lov, hva kan du få, hva kan du ikke få, jeg forstår noe, men ikke alt. Men jeg spør.»

Zahra avslutter, som hun ofte gjør under intervjuet, med en optimistisk tone: «Men jeg spør». Bildet av å stå utenfor huset og kikke inn – og å ville inn – er illustrerende både for Zahras ambisjon om å få til noe og for det utenforskapet hun fortsatt føler etter fire år i Norge. Samtidig blir drivkraften som ligger i ønsket om å være en god mor også tydelig flere ganger i løpet av intervjuet. Zahra forteller at det som holder henne oppe, er ønsket om at datteren ikke skal måtte gå igjennom det samme som henne, men at datteren skal få flere muligheter:

«Jeg vil ikke at datteren min skal få masse problemer fordi hun ikke har skole. Jeg er glad hun er i Norge, det er et fritt land, uten krig, hun kan gå på skole. Jeg vil kjempe for at hun skal få det bedre enn meg.»

Trine – familie og venner å støtte seg på

Trine flyttet etter hvert med datteren fra stedet hun vokste opp og til Oslo. Hun beskriver likevel de første årene som mor på hjemstedet som viktige, ikke bare for å få praktisk hjelp, men også den emosjonelle støtten som ligger i kontakten med familie og venner.

«Det er klart, at det at jeg hadde familien min og bodde der gjorde at ting var lettere. Jeg merka det bedre da jeg flytta til Oslo, for da hadde jeg ikke familie og da er det ikke så lett å få barnevakt. Men jeg møtte en annen enslig mor første dag i barnehagen, og vi ble venner med en gang og brukte hverandre som barnevakt, så jeg klarte å ordne meg med en gang jeg kom hit.»

I den første tiden som enslig mor bodde hun i nærheten av foreldrene. De kunne hjelpe til med barnepass, men de spilte også en viktig rolle økonomisk ved å kjøpe dyrt barneutstyr, låne bort bil ved behov og av og til gjøre Trines økonomi litt mer romslig i form av pengegaver. Trines avhengighet av velferdsstaten er dermed noe mindre enn for eksempel Amals eller Zahras. De har lite familie å støtte seg til, og i den grad de har et nettverk å trekke på, er ikke dette nettverket nødvendigvis i en situasjon der de kan bistå med penger over tid.

Trine er dermed verken i fremmed farvann eller uten et familienettverk å støtte seg til, slik tilfellet vil være for flere av de enslige forsørgerne som har innvandret til Norge. For de sistnevnte er samfunnsorganiseringen annerledes, normene og kulturen skiller seg på ulike måter fra det de er vokst opp med, så det å være enslig forelder i et fremmed land kan derfor by på ekstra utfordringer.

6.6 Migrasjonsbakgrunn og helse

I tillegg til større omsorgsoppgaver skiller en del innvandrede kvinner seg fra enslige forsørgere generelt gjennom sin bakgrunn som flyktninger. Flyktningers helsesituasjon er ofte trukket fram som en av flere forklaringer på en vanskelig integrering i arbeidslivet (Djuve og Kavli 2000). Levekårsundersøkelsene Statistisk sentralbyrå har gjennomført i de ti største landgruppene i innvandrerbefolkningen (Blom 2008), viser at innvandrere vurderer sin helse som noe dårligere enn befolkningen som helhet. Mens 86 prosent av landets befolkning oppfatter sin helse som god eller meget god, er i gjennomsnitt 67 prosent av de ti ikke-vestlige landgruppene av samme oppfatning. Innvandrede kvinner oppfatter sin helse mindre positivt enn menn. For flyktninger som ofte har vært igjennom traumatiske opplevelser før de fikk opphold i Norge, vil helseutfordringene ofte være enda mer omfattende både fysisk og psykisk. En del av de kvinnene som kommer til Norge som enslige forsørgere har flyktningbakgrunn. Dette er tilfellet for Zahra.

Zahra – jeg prøver å tenke framover og ikke på alt som har skjedd før

Zahra kom til Norge som asylsøker etter en lang flukt fra sitt hjemland Eritrea. I intervjuet kom hun flere ganger inn på at hun og datteren hadde vært igjennom en dramatisk flukt, og at hun fortsatt slet med minner både fra opplevelser i hjemlandet og på reisen til Norge. Uvisshet de tre årene hun og datteren bodde på asylmottak har også vært en belastning.

«... å være alene i 11 år med barn, uten støtte...[det er vanskelig]. Helsen er ikke så bra. På mottak tenkte jeg mye, jeg er ikke så frisk, jeg har smerter i hele kroppen, men jeg er sterk, jeg klarer å gå på skole. Men det som er inne i meg om hva som skjedde med meg tidligere, kommer ikke ut.»

Zahra beskriver hvordan tidligere erfaringer har satt seg i kroppen og at hun ikke får utløp for eller snakket om dette. Hun har en søster i nærheten av Oslo, men begge er travle i hverdagen og ses ikke så ofte. I Oslo har hun lite sosialt nettverk. Hun har hatt en flyktningguide, via Røde Kors, men forteller at hun og guiden ikke hadde så nær kontakt. Hun fikk en del hjelp til praktiske ting, men opplevde ikke at hun kunne snakke personlig med denne hjelperen. Samtidig som hun har smerter og traumer forklarer Zahra hvor bra hun synes det er å gå på skole, og at det gjør at hun glemmer hvor vondt hun har det. Hun forklarer, i forbindelse med introduksjonsprogrammet hvor hun nå deltar, at selv om hun har smerter i hele kroppen, er det best å være på skolen eller i praksis, fordi hun opplever smertene som enda mer presserende når hun sitter alene hjemme.

For en del enslige forsørgere som kommer til Norge med liknende bakgrunn som Zahra, vil veien til det norske arbeidsmarkedet være preget av traumer fra krig og uviss-

het forbundet med å leve mange år i asylmottak. Samtidig ser vi fra det Zahra sier, at hun opplever det å gå på skole og lære norsk som positivt, og hun uttrykker klart og tydelig at hun ønsker å få seg en jobb og betale skatt og bidra til fellesskapet.

6.7 Oppsummering

I dette kapitlet har vi presentert en rekke kvinner og deres historier. Vi har særlig vært opptatt av å belyse hvordan kvinnene opplever sine møter med det norske velferdsapparatet, og hvordan egenskaper ved kvinnene gir ulike utgangspunkt for å dra nytte av de velferdsordningene som er utformet nettopp for enslige forsørgere. Samtidig har det vært helt nødvendig å sette kvinnes opplevelser inn i en kontekst, og vi har derfor gjenfortalt store deler av deres historier. Disse historiene taler i stor grad for seg selv, og vi håper de blir lest. I denne avslutningen vil vi trekke fram det vi mener framstår som overordnede poeng fra intervjuene med kvinnene.

For det første illustrerer intervjuene hvor ulikt utgangspunkt enslige forsørgere har. Som en konsekvens er avstanden, både til ordinær utdanning og lønnet arbeid, kort for noen, men lang for andre. Spesielt tydelig er dette blant kvinner som har innvandret til Norge. Flere av informantene våre hadde utdanning med seg i bagasjen og kunne bygge videre på den. Kvinner i denne situasjonen ga gjerne uttrykk for at de ønsket å utnytte stønadsperioden effektivt, og at det derfor var viktig for dem å komme raskt i gang med videre utdanning. Andre hadde liten eller ingen utdanning og måtte starte sitt kvalifiseringsløp på et langt lavere nivå. Flere av kvinnene vi intervjuet i denne gruppen ga uttrykk for en følelse av dårlig tid og redsel for å gå glipp av muligheter, men veien videre var mer uklar for dem. Å få lønnet arbeid er et svært langsiktig mål for en del av kvinnene vi intervjuet. Før de kommer så langt, er det nødvendig med langt bedre norskferdigheter.

For det andre ble det tydelig hvordan oppfølgingen fra det offentlige apparatet slår svært ulikt ut, og særlig gjelder dette kvinner med svake norskferdigheter og store kvalifiseringsbehov. Mens noen deltar i til dels omfattende kvalifiseringsprogram som tilbyr fulltids opplæring, tett oppfølging og veiledning inn i det byråkratiske systemet av rettigheter og plikter, er andre overlatt til å finne fram mer eller mindre på egen hånd i et velferdssystem som er fremmed for mange. At tilgangen til tolk i møter med offentlige kontor ofte er mangelfull, blir en ekstra barriere mot å orientere seg i systemet, kommunisere behov og fange opp nødvendig informasjon om egen og andres rolle.

For det tredje illustrerte intervjuene hvordan migrasjon og det å være i en ny samfunnsstruktur påvirker mulighetene til å delta aktivt både i kvalifisering og i norsk arbeidsliv. Enslige forsørgere er allerede i utgangspunktet mer avhengig av omgivelsene enn foreldrepar. Når disse omgivelsene i tillegg er ukjente og vanskelige å få oversikt

over, blir barrierene for deltakelse både i utdanning og arbeidsliv enda større. Fravær av familie og nære venner kan gjøre det vanskelig å få avlastning og støtte i hverdagen. I tillegg er det tidkrevende å finne ut av hva som kreves av oppfølging av barn i en norsk sammenheng. Konferansetimer, foreldremøter, barnehager, utflukter, leirskole, organiserte fritidsaktiviteter og svømmeundervisning er bare noen eksempler på situasjoner der manglende norskerfardigheter og lite erfaring med den gjennomorganiserte norske barndommen kan skape usikkerhet og utfordringer. Flere av kvinnene satte ord på en generell følelse av utenforskap. Hos noen var det i ferd med å lede til resignasjon – hos andre en enda større interesse for å lære nok om det nye til å komme «inn».

For det fjerde var mange av kvinnene opptatt av de økonomiske rammebetingelsene støtten gir og kravene til hva slags aktivitet som gir rett til forlenget overgangsstønad. De fleste vi intervjuet satte stor pris på den økonomiske bistanden overgangsstønden representerer, men ga samtidig uttrykk for at det var vanskelig å greie seg uten økonomisk bistand også fra annet hold. Flere hadde dessuten innsigelser mot hva slags utdanning som kvalifiserte til forlenget overgangsstønad.

De enslige mødrenes historier og erfaringer utfyller godt perspektivene som ble presentert i kapittel 5, der NAV-ansatte kom til orde. Sammenlagt bidrar de til å underbygge flere viktige poenger om hvordan stønadsordningen for enslige forsørgere kan virke for personer med innvandringsbakgrunn. For å oppsummere; det at enslige forsørgere med innvandringsbakgrunn utgjør en sammensatt gruppe, gjør at stønadsordningen ser ut til å slå ut på ganske ulike måter. På flere områder bekrefter intervjuene med kvinnene funn fra tidligere forskning om enslige forsørgere med norsk bakgrunn. Samtidig viser også våre intervjuer at enslige forsørgere med innvandringsbakgrunn kan ha andre forutsetninger for og utfordringer knyttet til å nyttiggjøre seg mulighetene i ordningen. Dette diskuterer vi nærmere i neste og siste kapittel, hvor vi også oppsummerer funnene fra de kvantitative registerdataene.

Kapittel 7 Oppsummering og diskusjon

Stønadsordningene for enslige forsørgere har to siktemål: For det første å sikre en inntekt for foreldre som står alene med omsorgen for barn, for det andre å bidra til at flere enslige forsørgere skaffer seg kompetanse som gjør dem mer attraktive på arbeidsmarkedet. Viktige grep har vært å stille krav om egenaktivitet og legge til rette for slik aktivitet blant annet gjennom stønad til barnetilsyn. Det har vært gjennomført en rekke studier av enslige forsørgeres situasjon både før og etter reformen i 1998, men så langt ingen med et spesielt søkelys mot enslige forsørgere med innvandringsbakgrunn. Hvem er de, hva kjennetegner dem og ikke minst – bidrar stønadsordningen til at flere finner veien til utdanning og arbeidsliv? Er det særskilte utfordringer for at stønadsordningen for enslige forsørgere skal virke etter hensikten blant personer med innvandringsbakgrunn? Og er insentivene i ordningene tilstrekkelige for formålet om å stimulere til arbeid og utdanning, slik at mottakerne av stønad kan bli i stand til å forsørge seg selv? For å belyse spørsmålene tar vi i bruk både registerdata tilrettelagt av Statistisk sentralbyrå, kvalitative intervjuer med bakkebyråkrater, og kvalitative intervjuer av enslige forsørgere med innvandringsbakgrunn. I dette siste kapitlet vil vi oppsummere hovedfunn både fra de kvantitative og kvalitative analysene, samt diskutere noen av de mest sentrale funnene.

7.1 Hva kjennetegner mottakere av overgangsstønad?

For å beskrive mottakere av overgangsstønad generelt og innvandrede mottakere spesielt har vi benyttet registerdata levert av Statistisk sentralbyrå. Data inneholder alle mottakere av overgangsstønad og er derfor godt egnet til å gi en oversikt over typiske kjennetegn i gruppen. For å kunne gi en god beskrivelse av innvandrerne har vi valgt å sammenlikne dem med personer som ikke er innvandrere. Innvandrerbefolkningen trekkes ofte fram for sin «annerledeshet», og det er derfor interessant å sammenlikne dem med befolkningen for øvrig for nettopp å se om de faktisk er annerledes.

Innvandrerbefolkningen er imidlertid en heterogen gruppe, så i alle beskrivelser av dem skiller vi mellom ikke-vestlige og øvrige innvandrere. For å fange opp noe av heterogeniteten i innvandrerbefolkningen har vi også, for noen kjennetegn, sett nærmere på innvandrere fra Somalia, Vietnam, Irak, Russland og Iran. Innvandrere

fra disse landene hadde flest mottakere av overgangsstønad i 2007. Vi har fokusert på kjennetegn ved mottakere av overgangsstønad som sannsynligvis også har betydning for overgangen til arbeid. En punktvis oppsummering av våre funn følger under.

Empiriske hovedfunn

- I 2007 mottok i underkant av 35 000 personer overgangsstønad. Over 95 prosent av mottakere av overgangsstønad er kvinner, og majoriteten av mottakere er uten innvandringsbakgrunn. Litt over 15 prosent av mottakerne, under 5000 personer, har innvandret til Norge, de fleste fra ikke-vestlige land.
- Enslige forsørgere fra ikke-vestlige land er samlet sett svakt overrepresentert blant mottakerne av overgangsstønad. Mottakere fra Somalia er sterkest overrepresentert, men de utgjør likevel en svært liten del, under 3 prosent, eller i underkant av 900 personer, av det totale antallet mottakere av overgangsstønad.
- Hovedinntrykket av mottakerne, innvandret eller ikke, er at de er mer like enn forskjellige. De fleste er kvinner, de er omtrent like gamle, og de mottar stønaden like lenge.
- Et klart flertall av mottakere av overgangsstønad har ett eller to barn. Dette gjelder for syv av ti ikke-vestlige mottakere og for åtte av ti mottakere uten innvandringsbakgrunn. Dermed er det en litt høyere andel som har mer enn to barn blant ikke-vestlige mottakere.
- Innvandrede mottakere, særlig fra ikke-vestlige land, er konsentrert i Østlandsområdet, mens øvrige mottakere er ganske jevnt fordelt ut over landet. Halvparten av mottakerne med ikke-vestlig bakgrunn bor i Oslo og Akershus.
- Mottakere av overgangsstønad med ikke-vestlig bakgrunn utmerker seg med svært lite arbeidsmarkedserfaring og lite utdanning.
- Overgangsstønaden er en viktig inntektskilde for mottakerne. Barnetrygd, kontantstøtte og overgangsstønad utgjorde i gjennomsnitt halvparten av samlet inntekt for ikke-vestlige mottakere og i gjennomsnitt 40 prosent for mottakere uten innvandringsbakgrunn.
- Yrkesinntekt utgjør også en viktig del av samlet inntekt for mange mottakere av overgangsstønad, men blant ikke-vestlige mottakere er det en betydelig andel som ikke har inntekt fra eget arbeid. Blant somaliere har nesten ingen mottakere inntekt fra eget arbeid.

- Det er liten variasjon i samlet inntekt blant mottakere av overgangsstønad. Antall barn er viktigere for gjennomsnittsinntekt enn innvandringsbakgrunn. Blant ikke-vestlige innvandrere med flere enn to barn er gjennomsnittsinntekten høyere for mottakere av overgangsstønad enn den er for øvrige enslige ikke-vestlige innvandrere. Blant somaliere er gjennomsnittsinntekten høyest for mottakere av overgangsstønad, uavhengig av antall barn.

7.2 Fra stønad til arbeid?

Overgangsstønden er fra myndighetenes side tenkt å være en «hjelp til selvhjelp». Etter endt stønadsperiode er det et mål at mottakerne skal være i stand til å klare seg selv ved eget arbeid. I analysene av stønadsmottakernes overgang til arbeid sammenlikner vi tidligere mottakere av overgangsstønad med alle andre kvinner. Vi skiller, som over, mellom ikke-vestlige og øvrige innvandrere og sammenlikner disse med personer uten innvandringsbakgrunn.

Empiriske hovedfunn

- Samlet sett har tidligere mottakere av overgangsstønad, det vil si mottakere både med og uten innvandringsbakgrunn, høyere sysselsetting enn andre kvinner som har samme alder, utdanning, bosted osv. Det innebærer blant annet at kvinner med innvandringsbakgrunn som tidligere har mottatt overgangsstønad har høyere grad av sysselsetting enn kvinner med innvandringsbakgrunn generelt.
- Tidligere arbeidserfaring (tidligere arbeidsinntekt over 1 G) øker sannsynligheten for å være sysselsatt etter avsluttet stønadsperiode. Andelen som har slik arbeidserfaring er lavest blant tidligere mottakere med ikke-vestlig bakgrunn.
- Tidligere mottakere som fullfører en utdanning under eller etter mottak av overgangsstønad har noe høyere sysselsetting enn andre mottakere. Det er lavest andel som fullfører en utdanning blant innvandrede mottakere, men det er stor variasjon mellom landgrupper.
- For tidligere mottakere av overgangsstønad ser vi at økende antall barn reduserer sysselsettingen, særlig blant ikke-vestlige innvandrere. Alder på yngste barn har liten betydning for sysselsettingen for tidligere mottakere av overgangsstønad.
- Blant innvandrere, både fra vestlige og ikke-vestlige land, øker sysselsettingen jo lengre tid som er gått siden de sluttet å motta overgangsstønad. Hvor lenge det

er siden mottaket ble avsluttet, har imidlertid liten betydning for kvinner uten innvandringsbakgrunn.

- Antall år med stønad har liten betydning for sysselsetting blant norske mottakere. Blant ikke-vestlige innvandrere er sysselsettingsnivået noe lavere blant langtidsmottakere (4–6 år) enn blant korttidsmottakere (1–3 år).
- Ikke-vestlige innvandrere som har mottatt overgangsstønad og er bosatt i Oslo og Akershus og i Nord-Norge, har nesten samme sysselsettingsrater som kvinner uten overgangsstønad i majoritetsbefolkningen.
- Når vi i en regresjon tar hensyn til alle kjennetegn samtidig, finner vi at overgangsstønad har en svak positiv sammenheng med sysselsettingen blant norske kvinner og en litt tydeligere effekt blant kvinnelige ikke-vestlige innvandrere.

7.3 Bakkebyråkraters vurdering av stønadsordningen

I sitt klassiske verk om bakkebyråkratene (1980) kritiserer den amerikanske statsviteren Michael Lipsky den weberske oppfatningen av byråkrater som rene iverksettere av politiske beslutninger. Hans poeng er at bakkebyråkratene er de egentlige beslutningstakerne. Senere empiriske studier har bekreftet bakkebyråkratenes betydning for hvordan politiske beslutninger blir omsatt til praksis innenfor en rekke fagfelt og politikkområder. Vi har gjennomført ti intervjuer med byråkrater i førstelinjetjenesten i NAV og i Introduksjonsprogrammet for flyktninger og innvandrere. Hensikten har vært å få fram holdninger, erfaringer og atferd som ikke kommer til syne gjennom registerdata, men som kan bidra til å utdype de kvantitative mønstrene.

Stønadsordningen for enslige forsørgere fungerer ifølge informantene godt, på den måten at den bidrar som en støtte til utdanning og senere overgang til arbeid for svært mange. Informantene presiserte at dette også gjelder ikke-vestlige innvandrere. Premisset er imidlertid at den enslige forsørgeren har forutsetninger for å orientere seg i systemet og benytte seg av mulighetene som finnes der. Samtidig påpekte bakkebyråkratene at enkelte av stønadsmottakerne har et særskilt behov for tett oppfølging for å kunne bruke ordningen slik den er tenkt. Enslige forsørgere med dårlige norskferdigheter og lav utdanning har vansker med å skaffe seg oversikt over de kvalifiserings- og utdanningstilbudene som finnes. I tillegg nevner flere av informantene at troen på egne evner og muligheter er svak hos en del av kvinnene i målgruppen. Løsningen flere trekker fram er tettere oppfølging og mer systematisk motivasjonsarbeid. Problemet er, ikke overraskende, tid og ressurser. «Jeg gir dem noen brosjyrer», fortalte en av informantene, «mer rekker jeg ikke». Utfordringen for byråkratene handler om tid

både til å drive veilednings- og motiveringsarbeid og til å sette seg inn i det tilbudet om kvalifisering som tross alt finnes. Ved de lokale NAV-kontorene vi besøkte i Oslo delte en til tre ansatte oppfølgingen av rundt 300 enslige forsørgere. I tillegg hadde de oppgaver knyttet til andre grupper av brukere. Lite tid og begrensede ressurser tvinger fram prioriteringer, og her taper ifølge flere av våre informanter ofte enslige forsørgere i kampen om oppmerksomheten.

Konsekvensen blir, for noen av kvinnene, tre år *med* inntektssikring, men *uten* kvalifisering. I tillegg til at en så lang periode uten arbeids- og utdanningsaktivitet kan virke passiviserende, nevnte flere av informantene at kvinner med svært lite norskferdigheter samtidig mister muligheten for forlenget overgangsstønad. Norskundervisning godkjennes per i dag ikke som «nødvendig utdanning» og gir dermed ikke mulighet for å få forlenget overgangsstønad i to år. For å få stønaden utvidet i to år til videre (ordinær) utdanning, må derfor norskundervisningen være unnagjort først. Dette forutsetter et omfattende undervisningstilbud, og selv med tre års norskundervisning kan enslige forsørgere med ingen eller lav utdanning ha store vansker med å tilegne seg så gode norskferdigheter at de deretter kan følge ordinær undervisning.

7.4 Enslige forsørgeres erfaringer med stønadsordningen

Enslige forsørgere med innvandringsbakgrunn vil oppleve både utfordringer av samme type som enslige forsørgere uten innvandringsbakgrunn og utfordringer som er knyttet mer eller mindre direkte til innvandrerstatusen. For å få mer kunnskap om barrierer for yrkesaktivitet for enslige forsørgere med innvandringsbakgrunn, har vi intervjuet kvinner som mottar, eller har mottatt, stønader for enslige forsørgere.³⁰ Formålet var å få innblikk i hvordan enslige forsørgere med ulike typer innvandringsbakgrunn selv opplever sin situasjon, sitt handlingsrom og stønadens rolle.

Intervjuene med enslige forsørgere har for det første illustrert hvordan et nettverk av venner og familie kan fungere som avlastning og støtte. Blant kvinnene vi intervjuet, løfter de som har familie i Norge fram betydningen av den støtten de har fått av dem, både emosjonelt og økonomisk. Belastningen ved å ha omsorgsansvaret for barn(a) alene blir tilsvarende større hos de som ikke har familie å støtte seg på. Enslige forsørgere med innvandringsbakgrunn har også, på lik linje med andre enslige forsørgere, varierende grad av kontakt med barnefar.

For det andre ga flere av kvinnene uttrykk for at det kan være vanskelig å få oversikt over rettigheter og plikter innenfor det norske velferdsapparatet. Enkelte hadde opplevd

³⁰ De syv kvinnene som vi har gjort formelle intervjuer med har bakgrunn fra Somalia, Eritrea, Thailand, Iran, Pakistan og Norge.

å miste stønader de var berettiget til. Andre var engstelige for at de ikke hadde forstått hvilke krav som ble stilt til de ulike ytelsene og at de dermed ikke gjorde alt de skulle for å møte kravene. Felles for dem med en viss utdanning i bagasjen var likevel at usikkerheten gradvis ble erstattet av større kunnskap om systemet de forventes å innrette seg etter. For kvinner med lite eller ingen utdanning, og uten tilbud om kvalifiserings- eller introduksjonsprogram, var usikkerheten i langt større grad vedvarende, og den ble for noen erstattet av en økende følelse av håpløshet.

Et tredje poeng handler om tilgangen til og bruken av tolketjenester. Flere av kvinnene vi intervjuet hadde flytende eller svært gode norsksferdigheter, men enkelte hadde også vansker med å kommunisere godt på norsk. Særlig én av kvinnene brukte tid på å beskrive hvor mye lettere kommunikasjonen var med NAV – og hvor mye roligere hun var etter møtet – når tolk var til stede. Hun var roligere fordi hun var trygg på at hennes historie og hennes behov ble kommunisert på en riktig måte, at informasjonen hun ga ble forstått og at hun selv ikke gikk glipp av vesentlig informasjon som NAV ville kommunisere til henne. Norsksferdigheter vil ha stor betydning for en enslig forsørgers mulighet til å forstå hensikten med og reglene knyttet til stønadsordningen. Enslige forsørgere med svake norsksferdigheter vil være mer sårbare, og mer prisgitt den informasjonen og (mer eller mindre tilrettelagte) veiledningen de får, enn andre enslige forsørgere.

Det fjerde poenget vi ønsker å løfte fram er kvinnes vurdering av reglene om hva slags kvalifisering som gir rett til forlenget overgangsstønad. Både kvinner som ønsket å fullføre en høyere utdanning og kvinner som ønsket å fortsette med norskundervisning satte spørsmålsteget ved regelverket, om enn med noe ulik begrunnelse. For kvinner med noe utdanning blant våre informanter er det nødvendighetskravet og hvor det slår inn som kritiseres. For kvinner med lite utdanning er det regelen om at norskundervisning ikke defineres som «nødvendig nok» det settes spørsmålsteget ved. Noen av våre informanter deltok i norskundervisning i et omfang som utgjorde mer enn 50 prosent «stilling». For dem var det åpenbart vanskelig å delta i annen type undervisning før norsksferdighetene ble bedre, og de mistet dermed rettigheten til forlenget overgangsstønad.

For det femte illustrerte flere av intervjuene hvordan helseproblemer, og for noen traumer knyttet til krig og flukt, påvirker hverdagen generelt og muligheten for å delta i kvalifisering spesielt. Intervjuene illustrerte tydelig at også andre forhold enn økonomi og egen kvalifisering opptok kvinnene. De var blant annet opptatt av hvordan barna gjør det på skolen (behov for leksehjelp), boligsituasjon, logistikk knyttet til henting og bringing av barn i barnehage og skole og mulighetene for å følge opp barna i forbindelse med fritidsaktiviteter – for å nevne noen av temaene som kom opp.

De enslige mødrenes erfaringer korresponderer godt med perspektivene som de NAV-ansatte, og saksbehandlerne i introduksjonsprogrammet, hadde. Sammenlagt bidrar de kvalitative intervjuene til å underbygge flere viktige poenger om hvordan

stønadssystemet for enslige forsørgere kan virke for personer med innvandringsbakgrunn. I neste avsnitt diskuterer vi disse poengene nærmere, og ser dem i sammenheng med analysene av registerdata og funn fra tidligere forskning.

7.5 Hvordan fungerer stønadsordningen for mottakere med innvandringsbakgrunn?

I første kapittel stilte vi følgende to spørsmål. Er det særskilte utfordringer for at stønadsordningen for enslige forsørgere skal virke etter hensikten for personer med innvandringsbakgrunn? Og er insentivene i ordningene tilstrekkelige for formålet om å stimulere til arbeid og utdanning, slik at mottakerne av stønaden kan bli i stand til å forsørge seg selv? På bakgrunn av de kvalitative intervjuene med ansatte i NAV og enslige mødre med innvandringsbakgrunn er det fristende å konkludere med at svaret er «Ja» på det første spørsmålet og «Nei» på det andre. Samtidig tyder de kvantitative analysene på relativt gode resultater på ordningens vegne. Svaret på spørsmålet om ordningen virker etter hensikten blir dermed både et ja og et nei. Vi skal først se nærmere på de kvantitative dataene, som tyder på at ordningen fungerer godt for det store flertallet.

Integreringens frontløpere?

Et hovedfunn fra registerdataene er at enslige forsørgere med innvandringsbakgrunn har høyere grad av sysselsetting enn kvinner i innvandrerbefolkningen generelt. Dette gjelder også etter at vi har tatt hensyn til kjennetegn ved de enslige forsørgerne, som alder, utdanning, antall barn, alder på yngste barn, tidligere arbeidserfaring, botid og bosted. Det virker dermed rimelig å anta at stønadsordningen langt på vei fungerer etter hensikten om å bidra til overgang til arbeid. Fjær og Syltevik beskrev i 2002 enslige forsørgere som likestillingsfrontløpere. Syltevik (2003:96) skriver at ordet frontløper er positivt ladet dersom en ser for seg at det beskriver noen som «springer foran og baner vei for andre». Samtidig argumenterer hun for at det er mer en rolle som «prøveklut», der de som ikke lever opp til forventningene står igjen med ansvaret. Et hovedmoment i kritikken av reformen i 1998 var at reformen forutsetter at enslige forsørgere er like, at den baserer seg på at enslige forsørgere ønsker å være i arbeid, og at alle faktisk er i stand til å bli selvforsørget gjennom arbeid.

Begge perspektivene er relevante også for våre funn. På den ene siden kan vi ut fra registerdataene ta den positivt ladede betydningen av ordet frontløper – og spørre om ikke enslige forsørgere med innvandringsbakgrunn utgjør en slags «integreringens frontløpere». Bakgrunnen er registerdataene som viser at enslige forsørgere har høyere

grad av sysselsetting enn andre kvinner med innvandringsbakgrunn. Gitt de særskilte utfordringene enslige forsørgere med innvandringsbakgrunn kan stå overfor, kan betegnelsen frontløper derfor framheve det at denne gruppen gjør det relativt sett bra.

På den annen side er Sylteviks kritikk fra 2003 om at enslige forsørgere utgjør en heterogen gruppe, og at mange faktorer kan bidra til å gjøre enkeltpersoner uegnet til å være frontløper, ikke minst relevant for enslige forsørgere med innvandringsbakgrunn. Et overordnet funn i denne rapporten, når vi ser kvantitative og kvalitative data i sammenheng, er at systemet slik det er i dag fungerer for mange, men ikke for alle. Neste spørsmål blir dermed – hvorfor ikke?

Lik behandling – ulik effekt

Lik behandling gir ikke alltid lik effekt. Fordi ulike brukere har ulike behov, har ideen om at én type tilbud skal fungere like godt for alle gradvis mistet oppslutning i sosialpolitikken. Individuelt tilrettelagte tilbud – skreddersøm heller enn konfeksjon – løftes stadig oftere fram som en forutsetning for at offentlige tiltak skal fungere i tråd med intensjonene. Stønadsordningen for enslige forsørgere kan som vi har sett fungere som god hjelp til å ta utdanning og bli selvforsørget gjennom arbeid. Som intervjuene både med NAV-ansatte og enslige forsørgere viser, så forutsetter likevel de gode resultatene at den enslige forsørgeren har forutsetninger for å orientere seg i systemet og benytte seg av mulighetene som finnes der. I et system der alle – i hovedsak – får samme type tilbud blir likevel muligheten til å lykkes innenfor de rammene ordningen har, svært forskjellig. Den norske politikken overfor enslige forsørgere er tidligere blitt kritisert for å forutsette «en grad av ressursstyrke, selvhjulpenhet og entusiasme som ikke alltid vil finnes hos kvinner med omsorgsansvar for barn, som går gjennom en vanskelig fase i livet, og som kanskje i tillegg møter spesielle barrierer på arbeidsmarkedet» (Kjeldstad og Skevik 2004:258). For innvandrere med forsørgeransvar alene er kritikken trolig enda mer relevant. Blant enkelte av de enslige forsørgerne vi har intervjuet virket barrierene ikke bare for yrkesaktivitet, men også for kvalifisering, betydelige. Samtidig er ikke systemet i dag tilrettelagt for at enkelte kvinner har behov for ekstra oppfølging.

Felles for de innvandrede kvinnene som greier å dra nytte av ordningen ser ut til å være en del utdanning fra hjemlandet eller fra Norge, relativt gode norsksferdigheter og i en del tilfeller også familie eller venner som kan hjelpe til med barnepass og økonomisk støtte. Samtidig har vi sett at forutsetningen for suksess i stor grad er at den enslige forsørgeren selv tar initiativ og ansvar. Den gode nyheten er at dette ansvaret tas av mange. Språkferdighetene og systemforståelsen som dagens modell forutsetter, er imidlertid ikke på plass hos alle enslige forsørgere med innvandringsbakgrunn. Derfor vil noen ha behov for tettere oppfølging og mer omfattende veiledning enn det som per i dag tilbys innenfor tiltaksapparatet. For kvinner som er en del av et mer omfattende

kvalifiseringsprogram (som Introduksjonsprogrammet, Kvalifiseringsprogrammet eller Ny sjanse), blir kontrasten til det ordinære tilbudet tydelig.

Vi har også sett eksempler på at det ikke kalles inn tolk til samtaler der det etter vår vurdering helt klart var behov for dette. Våre data gir ikke grunnlag for å si noe om hvor ofte det skjer at enslige forsørgere mister vesentlig informasjon fordi det ikke har vært tolk til stede. Vi mener likevel det er grunn til å påpeke at forutsetningen for å operere i tråd med de kravene som stilles fra systemets side er at man forstår hvilke krav som stilles.

Økonomiske insentiver og andre hensyn

Økonomiske insentiver handler om mer eller mindre enkle vurderinger – hva må jeg gjøre for å få mest mulig igjen? Lønner det seg å kvalifisere seg og finne arbeid, eller er det like lønnsomt å basere seg på å motta de stønadene som er tilgjengelige for enslige forsørgere fra velferdsstaten? Våre data viser at det finnes grupper blant de ikke-vestlige innvandrerne hvor gjennomsnittinntekten er høyere blant stønadsmottakerne enn den er blant øvrige ikke-vestlige innvandrere. Dette gjelder i gruppen som har tre barn eller flere. Blant somaliere er gjennomsnittlig samlet inntekt høyere blant mottakere av overgangsstønad enn i gruppen uten stønad, uavhengig av antall barn. Samtidig handler denne typen økonomiske vurderinger om hvilke muligheter en har – eller opplever at en har – i arbeidsmarkedet. Vil jeg få en jobb dersom jeg prøver? Hva slags jobb kan jeg i så fall få? Blir det nok tid igjen til å ta vare på barna slik jeg ønsker? Vil jeg tjene nok til å forsørge oss med de jobbene jeg kan få, eller blir vi likevel avhengig av sosialhjelp?

Hvis vi i første omgang bare tar for oss økonomien, handler regnestykket for den enslige forsørgeren om to ting – hva det er mulig å tjene i arbeidsmarkedet, og hva det er mulig å motta av offentlige overføringer. Utgjør overføringene mer enn mulig lønn, vil det være økonomisk rasjonelt å holde seg hjemme. Hva slags lønn det er sannsynlig å hente ut av arbeidsmarkedet, vil variere mellom ulike grupper. Noen enslige forsørgere med innvandringsbakgrunn kjennetegnes av lav eller manglende utdanning, dårlige norskferdigheter og liten eller ingen tidligere arbeidserfaring. Deres muligheter til å hente ut lønn fra arbeidsmarkedet er begrensede uten omfattende kvalifisering. Enslige forsørgere som ikke er en del av et kvalifiseringsprogram mangler ofte et slikt kvalifiseringstilbud (se kapittel 5 og 6).³¹ I slike tilfeller er diskusjonen om økonomiske insentiver til å finne seg et arbeid sammenliknet med å motta stønad etter vår oppfatning lite relevant, fordi valget mellom stønad eller lønnsinntekt på kort sikt ikke er reelt.

³¹ For øvrig vil tidsrammen for deltakelse i slike kvalifiseringsprogram ikke nødvendigvis være tilstrekkelige for at alle som deltar i dem kan kvalifisere seg til arbeid. Dette gjelder for eksempel Amal, som vi presenterte i kapittel 6, som har deltatt i introduksjonsprogrammet i to år.

Samtidig vil det være glidende overganger mellom ulike typer av enslige forsørgere med ulike muligheter i arbeidsmarkedet. For noen kan de økonomiske avveiningene mellom arbeid eller stønad være mer reelle. Et poeng som enkelte av informantene i NAV løftet fram i den forbindelse, var knyttet til betydningen av kontantstøtten. For enslige forsørgere som mottar kontantstøtte, og særlig gjelder dette mødre med flere barn, kan de økonomiske insentivene til å ta lønnsarbeid i denne perioden være dårlige. Spesielt for kvinner med lav utdanning kan de økonomiske overføringene de mottar fra staten utgjøre mer enn de kan regne med å oppnå gjennom lønnsarbeid. For en enslig forsørger med ett barn (i barnehage) er overføringene fra det offentlige (før skatt) cirka 226 000 kroner.³² Er mor hjemme med kontantstøtte, er overføringene før skatt om lag det samme (ca 222 000 kr), men en høyere andel av pengene går inn på kontoen sammenliknet med om barnet går i barnehage og bare deler av utgiftene dekkes. For en kommunalt ansatt renholder som jobber full tid og har 0–2 års ansiennitet, er årslønna cirka 233 000 før skatt i 2010. Utfordringene knyttet til bruk av stønadsordningen for enslige forsørgere med innvandringsbakgrunn peker på større strukturelle forhold av relevans for innvanderbefolkningen generelt. Det er vanskelig å komme utenom at de reelle arbeidsmulighetene og lønnsvilkårene er en vesentlig del av dette bildet.

Et siste punkt knyttet til økonomien, gjelder enslige forsørgere som deltar i kvalifiseringsprogram. Deltakere i program får til dels vesentlig større overføringer enn enslige forsørgere med ellers like betingelser og egenskaper, men som står uten program. For eksempel, for en enslig mor med ett barn under tre år og som tar videregående utdanning, utgjør overgangsstønad (før eventuell skatt) og skattefrie overføringer knyttet til statusen som enslig forsørger, cirka 225 000 kroner i 2010. For en enslig kvinne med ett barn under tre år og som deltar full tid i introduksjons- eller kvalifiseringsprogrammet, er utbetalingen før skatt cirka 336 000 kroner.³³ Det har ikke vært en del av vårt oppdrag å vurdere om overføringene til enslige forsørgere er tilstrekkelige eller ikke. Vi synes likevel det er verdt å merke seg den variasjonen i overføringer som finnes mellom enslige forsørgere i en ellers tilsvarende situasjon.

Selv om temaet her er økonomiske insentiver, er det viktig å løfte fram at også andre forhold er av stor betydning for hvordan enslige forsørgere treffer sine valg og vurderer sine alternativer. Intervjuene vi har gjort med enslige forsørgere peker på flere forhold

³² Innenfor dagens regelverk om stønader og satser forutsetter regnestykket at kvinnen mottar maksimal støtte til barnehage (39 888 kr) og stønad til studiemateriell i videregående skole (3510 kr) og tar høyde for dobbelt barnetrygd (23 280 kr) og småbarnstillegg for enslig forsørger (7920 kr) i tillegg til overgangsstønad (151 282 kr).

³³ Introduksjonsprogrammet og kvalifiseringsprogrammet forutsetter fulltids deltakelse, i motsetning til stønadene for enslige forsørgere som de første tre årene ikke har noe aktivitetskrav, og deretter 50% krav om aktivitet dersom mottakeren ønsker forlengnet stønad i inntil to år. I gruppen av enslige forsørgere som står uten program, finner vi dermed både kvinner som deltar i fulltids utdanning eller kvalifisering og kvinner som ikke deltar i kvalifiseringsrettet aktivitet i det hele tatt.

som tilsier at de økonomiske insentivene ikke nødvendigvis er avgjørende for å sikre overgang til utdanning og arbeid. For det første er én forutsetning for at insentivene skal fungere, at stønadsmottaker forstår hensikten med ordningen. Flere av intervjuene med kvinnene viste at dette ikke nødvendigvis er klart. For det andre kan liten tro på egne muligheter påvirke effekten av insentivene. For en del som kommer til Norge med liten eller ingen utdanning, kan det være vanskelig å se for seg mulighetene for å komme i arbeid. Dette handler blant annet om at kvinner som innvandrer til Norge kan ha bakgrunn fra land der lønnsarbeid blant kvinner er uvanlig. Samtidig sier både lærere og programrådgivere vi har intervjuet i forbindelse med dette og andre prosjekter, at mange begynner å se muligheter etter hvert som de lærer mer norsk og deltar i ulike kvalifiseringstiltak. De NAV-ansatte forteller at «noen klarer vi å snu», men at dette ofte krever mer tid og ressurser enn de har til rådighet.

Et tredje poeng som berører betydningen av de økonomiske insentivene i stønadsordningen handlet om balansen mellom egen aktivitet og oppfølgingen av barna. Blant flere av kvinnene vi intervjuet var det nettopp hensynet til barna, og rollen som mor, som sto i sentrum. For de fleste fungerte ønsket om å være en god mor som en viktig drivkraft og motivasjon til å lære norsk og delta i utdanning (se også Drøpping og Kavli 2002). Ifølge Duncan og Strell (2004) risikerer imidlertid politikere å foreta en feilslutning når de antar at det er insentivene i stønadsordningen som skal sikre at enslige forsørgere går ut i arbeid. Enslige forsørgere velger ikke nødvendigvis bare ut fra hva som er økonomisk rasjonelt, men foretar også en mer helhetlig vurdering ut fra hva de mener det vil si å være en god mor.

Hvordan legge til rette for bedre resultater?

Overgangsstonaden til enslige forsørgere fungerer bra med hensyn til overgang til arbeid etterpå, og særlig bra for mottakere med ikke-vestlig bakgrunn. Selv om ikke-vestlige kvinner som har mottatt overgangsstonad i større grad er sysselsatt enn andre ikke-vestlige kvinner, er det samtidig verdt å notere seg at sysselsettingsratene blant ikke-vestlige innvandrere er markert lavere enn i majoritetsbefolkningen. Dermed er det trolig mulig å øke andelen som er i jobb etter endt mottak av overgangsstonad, både blant innvandrere og andre, men det er viktig å huske på at det finnes grupper med særlige utfordringer, spesielt i noen av innvandringsgruppene.

Kvinner med innvandringsbakgrunn som mottar overgangsstonad befinner seg ulike steder i det offentlige hjelpeapparatet. Noen deltar i et program, for eksempel Ny sjanse, Introduksjonsprogrammet eller Kvalifiseringsprogrammet. Andre deltar i mer avgrensede og enkeltstående aktiveringstiltak, eller er underveis i et ordinært utdanningsløp. Å drøfte hvilken rolle overgangsstonaden spiller for enslige forsørgeres vei videre inn i arbeid og utdanning, er derfor ikke noen lett oppgave. Omfanget av aktivitetskravet, og effekten av aktiviteten, vil variere mye. De enslige forsørgernes

situasjon etter endt periode som mottakere av overgangsstønad, vil handle om flere sider ved det offentlige innsats enn bare omfanget av stønadene. I tillegg kommer selvsagt variasjoner mellom de enslige forsørgerne selv.

Vi har sett at det, for noen, finnes betydelig barrierer for overgang fra stønad til lønnet arbeid. Barrierene kan være knyttet til store omsorgsoppgaver, begrensede kvalifikasjoner av relevans for det norske arbeidsmarkedet, lav utdanning, dårlige norskferdigheter og dårlig helse. Lik behandling i den forstand at alle får like mye, eller lite, fører ikke til like gode resultater, rett og slett fordi noen enslige forsørgere har langt mer omfattende behov for bistand enn det dagens modell kan dekke. Spørsmålet om hva som kan legge bedre til rette for overgang til arbeid eller utdanning for enslige kvinner med innvandringsbakgrunn, ble tema under flere av intervjuene. Vi oppsummerer her fire overordnede forhold som kan drøftes videre med tanke på å gjøre ordningen bedre.

For det første er det et klart behov for tettere og mer omfattende oppfølging av de svakeste mottakerne, slik at de i større grad enn i dag får mulighet til å bruke stønadsperioden slik den er tenkt. Det foreligger etter hvert mye nordisk dokumentasjon på arbeidsmetoder og kvalifiseringstiltak som har god effekt i ulike grupper av innvandrere (se Djuve og Kavli 2007 for en oppsummering). Flere studier peker på at en kombinasjon av språkundervisning og arbeidstrening tidlig i kvalifiseringsløpet, gir bedre resultater enn sekvensielle løp der deltakerne ikke møter arbeidslivet før norskferdighetene vurderes som gode nok. Det er også påvist gode resultater i program der deltakerne får tett oppfølging, gjerne fra én eller noen få kontaktpersoner i det offentlige apparatet. Individuell tilrettelegging har blitt løftet fram både i introduksjonsordningen og i kvalifiseringsprogrammet. I hvilken grad kommunene får det til, kan fortsatt diskuteres (Kavli et al. 2008), men det er likevel et langt bedre utgangspunkt for slik tilpasning i et program enn det er i mottakene på NAV, med tiden saksbehandlerne der har til rådighet. For at saksbehandlerne skal greie å gi god rådgivning og tilstrekkelig oppfølging, er det etter vår vurdering både behov for mer kompetanse og mer tid.

For det andre bør det vurderes å foreta en viss innstramming i stønadsordningen for å sørge for at kvinner som ikke er motivert for aktiviteter utenfor hjemmet, likevel får et økonomisk insentiv til å delta, også de første tre årene av stønadsperioden. De NAV-ansatte vi intervjuet mente at å skjerpe aktivitetskravet er et viktig tiltak for å få flere enslige mødre med innvandringsbakgrunn tidligere over i aktivitet. Et slikt tiltak vil «tvinge» alle til å bruke ordningen på en måte hvor de kan få mest mulig kvalifisering ut av den. På den andre siden vil en slik innstramming bare virke dersom de enslige forsørgerne kan tilbys noe annet enn en brosjyre over aktuelle, men litt tilfeldige, kvalifiseringstilbud. Som vi har sett, har flere av kvinnene vi intervjuet også vansker ut over det at de mangler utdanning og norskferdigheter. Noen har en vanskelig bosituasjon, noen har omfattende helseproblemer og noen vil oppleve problemer i forbindelse med barnas skolegang – for å nevne tre eksempler. Hvis kvinnene ikke får

tilstrekkelig oppfølging, er det etter vårt syn i beste fall optimistisk å tro at strengere aktivitetskrav vil lede til bedre resultater. Skal aktivitetskravet skjerpes, bør det dermed ses i sammenheng med hva slags kvalifiserings- og oppfølgingsarbeid som kan tilbys de som har behov for det.

For det tredje bør det vurderes om norskopplæring kan inngå som en del av «nødvendig utdanning». Vi har sett at innvandrere med dårlige norskferdigheter kan ha problemer med å forstå hvilke rettigheter og plikter som følger stønadsordningen. Videre er et visst nivå av norskferdigheter avgjørende for å forstå og bli kjent med det norske samfunnet i sin helhet, og av stor betydning for å kunne lykkes med utdanninger som i dag defineres inn som en del av aktivitetskravet.

For det fjerde – omorganiseringen av NAV har medført at kvaliteten på NAVs tjenester i en periode har vært under press. Som vi så i kapittel 5 har omorganisering og endring av arbeidsplasser, arbeidsoppgaver og arbeidsverktøy gjort at den enkelte saksbehandler bare i begrenset grad har oversikt over hvor mange stønadsmottakerne er, og om de er i aktivitet. Trolig vil oppfølgingen av brukere bli lettere og bedre når saksbehandlere får bedre verktøy til å gjøre dette.

7.6 Til ettertanke

I mediedebatten om ulike velferdsstatlige ordninger er mistanker om misbruk et stadig tilbakevendende tema. Det er ikke lenger siden enn august 2010 at søkelyset ble rettet mot somaliske enslige forsørgere og mistanker om stønadsmisbruk. Misbruk har ikke vært tema i denne rapporten, men temaet er like fullt kommet opp under flere av våre intervjuer med ansatte i NAV. Som vi skriver i kapittel 5 er det viktig å ikke blande sammen debattene om hva misbruk er, og hvordan en stønadsordning for enslige forsørgere kan eller bør utformes. Bevisst å søke om og motta stønader en vet en ikke er berettiget til, er misbruk. Å benytte seg av ordninger en er juridisk berettiget til, er ikke misbruk. Spesielt lite rimelig virker kritikken dersom kvinnene som mottar støtte har få muligheter til å forsørge seg i det norske arbeidsmarkedet uten et omfattende og for noen, langvarig kvalifiseringstilbud. I hvilken grad et slikt kvalifiseringstilbud er på plass, er som vi har sett svært varierende.

Vi har konkludert med at stønadsordningene for enslige forsørgere samlet sett fungerer bra, særlig for ikke-vestlige innvandrere. Samtidig er mange utfordringer enslige forsørgere med innvandringsbakgrunn har, knyttet til statusen som innvandrere og ikke statusen som enslig. Disse utfordringene må dermed møtes med flere – og andre – typer tiltak enn selve stønadsordningen. For personer med lite formell utdanning, dårlige norskferdigheter og begrenset arbeidserfaring vil det være vanskelig å lykkes i arbeidsmarkedet, uavhengig av om en mottar overgangsstønad eller ikke. Vi har sett

at tilbudet enslige forsørgere med innvandringsbakgrunn får i det offentlige apparatet, varierer betydelig. Tallene tyder på at mange greier seg med den oppfølgingen som er tilgjengelig, men ikke alle. Enkelte av kvinnene vi intervjuet hadde til dels omfattende helseproblemer, med åpenbare konsekvenser både for deres mulighet til å delta i aktiv kvalifisering og for å finne lønnet arbeid. I et system som litt spissformulert tilbyr penger, men ikke personlig oppfølging, er det vanskelig å identifisere hvem disse kvinnene er og hva slags behov de har. Dette er åpenbart uheldig både for kvinnene selv og barnet eller barna de har ansvaret for. Mer helhetlige programtilbud som Introduksjonsprogrammet, Kvalifiseringsprogrammet eller Ny sjanse er trolig langt bedre egnet til å fange opp personer med mer omfattende behov enn det mottakene i NAV per i dag kan løse.

Flere forskere har tidligere kritisert stønadsordningen for å forutsette at enslige forsørgere er like og har de samme ønsker og forutsetninger for å komme ut i arbeid (Fjær og Syltevik 2002, Syltevik 2003, Kjeldstad og Skevik 2004). Vi vet at enslige forsørgere utgjør en heterogen gruppe, dette gjelder i majoritetsbefolkningen, og i enda større grad blant enslige med innvandringsbakgrunn. For en del enslige forsørgere er veien ut i arbeidslivet svært lang, og kvinnenes behov for bistand omfattende. Fatima som vi presenterte i kapittel 6, er et illustrerende eksempel. Hun har ingen formell utdanning, men ansvar for ni barn. Fatima har, i beste fall, lang vei å gå før hun kan få en fot innenfor det norske arbeidsmarkedet. Samtidig var hun motivert for å lære norsk, først og fremst for å greie seg bedre i hverdagen og for å kunne støtte barna i deres videre liv i Norge. Å være mor i et samfunn som er svært ulikt det en selv er vokst opp i, kan skape utfordringer ut over de som møter enslige forsørgere som er født og oppvokst i Norge. Slike utfordringer har kommet fram i flere studier Fafo har gjennomført blant innvandrede foreldre (Djuve og Pettersen 1998, Friberg 2005, Kavli 2007, se også Aarset og Sandbæk 2009). Om sluttresultatet for perioden med overgangsstønad og kvalifisering ikke blir lønnet arbeid og økonomisk selvstendighet, har kvalifikasjoner som tilegnes i løpet av stønadsperioden likevel en verdi for kvinner som Fatima, og trolig også for barna hennes. Videre debatter om hva som er «et godt resultat» av ulike typer kvalifiseringsprogram og stønadsordninger bør ta også disse dimensjonene med i betraktning.

Litteratur

- Bjørnstad, A. F. (2009). «Enslige forsørgere og overgang til arbeid.» *Arbeid og velferd* (4), 56–61.
- Blom, S. & Henriksen, K. (red) (2008). *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006. Rapporter 2008/5*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Brunborg, H. & Texmon, I. (2006). «Hvor stor blir innvandrerbefolkningen framover?» *Samfunnsspeilet* 20(4), 6–16.
- Bråthen, M. A.B. Djuve, T. Dølvik, K. Hagen, G. Hernes & R. Nielsen (2007). *Levekår på vandring. Velstand og marginalisering i Oslo*. Fafo rapport 2007:05. Oslo: Fafo.
- Christoffersen, M. N. (1996). *Opvækt hos fedre – en sammenligning af 3–5 årige børns opvækt hos fedre og mødre*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Cohen, S. (2008) [1972]. *Folk devils and moral panics*. Third edition. London: Routledge.
- Dahl, G. (2003). *Enslige forsørgere med overgangsstønad: økonomisk situasjon etter avsluttet stønad*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Danielsen, K. (1998). *Alenemødre og overgangsstønaden. Basert på en intervjuundersøkelse av Øyvind Bergwitz*. Nova-rapport 28/98. Oslo: NOVA.
- Danielsen, K. (2001). *Tilfreds med uklarhet: om å være brukerkontakt i oppfølgingsordningen for enslige forsørgere*. Oslo: NOVA.
- Daugstad, G. (2006). *Grenseløs kjærlighet? Familieinnvandring og ekteskapsmønstre i det flerkulturelle Norge*. Rapporter 2006/39. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Daugstad, G. (2008). *Ekteskap over landegrensene. Ekteskapsmønstre og transnasjonale familieetableringer i perioden 1990–2007*. Rapporter 2008/41. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Djuve, A. B. & Pettersen, H. C. (1998). *Må de være ute om vinteren? Holdninger til bruk av barnehager i innvandrerbefolkningen*. Fafo-rapport 262. Oslo: Fafo.

- Duncan, S. & Strell, M. (2004). «Combining lone motherhood and paid work: The rationality mistake and the Norwegian social policy.» *Journal of European Social Policy*, 14(1), 41–54.
- Dzamarija, M. T. (2008). «Definisjoner og betegnelser i innvandrerstatisikken: Hva skal «innvandreren» hete?» *Samfunnsspeilet*, 22(4), 62–65.
- Dzamarija, M. T. (2010). *Barn og unge med innvandrereforeldre – demografi, utdanning, inntekt og arbeidsmarked*. Rapporter 12/2010. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Ellingsæter, A. L. & Leira, A. (red) (2004). *Velferdsstaten og familien. Utfordringer og dilemmaer*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Epland, J. (2001). *Barn i husholdninger med lav inntekt: Omfang, utvikling, årsaker*. Rapporter 2001/9. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Epland, J. & Kirkeberg M. I. (2007). *Barn i lavinntektsfamilier 1996–2004*. Rapporter 2007/33. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Fjær, S. & Syltevik, L. J. (2002). *Omsorg, tid og penger for likestillingens frontløpere. Sluttrapport fra evalueringen av reformen for enslige forsørgere*. Bergen: Rokkansenteret.
- Fløtten, T. (red) (2009). *Barnefattigdom*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Folketrygdloven kapittel 15, tilgjengelig på <http://www.nav.no/rettskildene/Forside/Folketrygdloven/151820.cms>
- Friberg, J. H. (2005). *Ungdom, fritid og deltakelse i det flerkulturelle Norge*. Fafo-notat 2005:16. Oslo: Fafo.
- Galloway & Mogstad, M. (2006). *Årlig og kronisk fattigdom i Norge*. Rapporter 2006/20. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Gordon, L. (1994). *Pitied but not entitled. Single mothers and the history of welfare*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Grødem, A. S. (2008). «Materielle levekår: utvikling og fordeling.» S. 77–97 i Sandbæk, M. (red). *Barns levekår. Familiens inntekt og barns levekår over tid*. NOVA-rapport 2008/7. Oslo: NOVA.
- Heinesen, E., Winter, S. C., Bøge, I. R. & Husted, L. (2004). *Kommunernes integrasjonsinnsats og integrasjonssucces*. København: AKF-forlaget.
- Henriksen, K. (2007). *Fakta om 18 innvandrergupper i Norge*. Rapport 2007/29. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

- Henriksen, K. (2010). *Levekår og kjønnsforskjeller blant innvandrere fra 10 land*. Rapport 6/2010. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Høydahl, E. (2008). «Innvandrerbegreper i statistikken: Vestlig og ikke-vestlig – ord som ble for store og gikk ut på dato.» *Samfunnsspeilet*, 22(4), 66–69.
- Isaksen, L. W. (2003). *Omsorgens pris. Kjønn, makt og marked i velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Kamerman, S. V. & Kahn, A. J. (1988). *Mothers alone. Strategies for a time of change*. Massachusetts: Dover.
- Kavli, H. C. (2007). *En felles fritid? Livet etter skoletid blant barn og unge i Oslo*. Fafo-rapport 2007:22. Oslo: Fafo.
- Kavli, H. C., Hagelund, A. & Bråthen, M. (2007). *Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Fafo-rapport 2007:34. Oslo: Fafo.
- Kavli, H. C. & Nadim, M. (2009). *Familiepraksis og likestilling i innvandrede familier*. Fafo-rapport 2009:39. Oslo: Fafo.
- Kjeldstad, R. (1998). «Enslige forsørgere og arbeidslinja.» *Samfunnsspeilet*, 12(1), 22–27.
- Kjeldstad, R. (2000). «Employment strategy policies and lone parenthood: The case of Norway.» *Social Policies*, 7(3), 343–371.
- Kjeldstad, R. & Rønsen, M. (2002). *Enslige foreldre på arbeidsmarkedet 1980–1999: en sammenligning med gifte mødre og fedre*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Kjeldstad, R. & Rønsen, M. (2004). «Welfare rules, business cycles, and employment dynamics among lone parents in Norway.» *Feminist Economics*, 10(2), 61–89.
- Kjeldstad, R. & Skevik, A. (2004). «Enslige forsørgere – en sosialpolitisk kategori utgått pådato?» S. 231–259 i Ellingsæter, A. L. (red). *Velferdsstaten og familien. Utfordringer og dilemmaer*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Lappegård, T. (2000). *Mellom to kulturer. Frukthetsmønstre blant innvandrerkvinner i Norge*. Rapporter 2000/25. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Lappegård, T. & T. Noack (2009). «Barn, familie og jobb – holdninger og praksis gjennom 30 år. Familie og jobb i ulike kvinnegenerasjoner.» *Samfunnsspeilet* nr. 1, 2009. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy – Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lyngstad, J. & Epland, J. (2003). *Barn av enslige forsørgere i lavinntektsusholdninger. En analyse basert på registerdata*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Mogstad, M. & Pronzato, C. (2008). *Are lone mothers responsive to policy changes? The effects of a Norwegian workfare reform on earnings, education, and poverty*. Discussion Papers No. 533. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Nadim, M. & Nielsen, R. A. (2009). *Barnefattigdom i Norge. Omfang, utvikling og geografisk variasjon*. Fafo-rapport 2009: 38. Oslo: Fafo.
- Nordberg, M. (2000). *Hvem er de ledige? En økonometrisk analyse av arbeidsledighets sammensetning i Norge på 1990-tallet*. Rapport 1/2000. Oslo: Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.
- Olsen, B. (2006). «Arbeid.» I *Innvandring og innvandrere 2006*. Statistiske analyser (SA 83). Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Otterstad, A. M. (red) (2008). *Profesjonsutøvelse og kulturelt mangfold. Fra utsikt til innsikt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Pettersen, S. V. (2009). *Innvandrere i norske kommuner. Demografi, levekår og deltakelse i arbeidsstyrken*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Rikstrygdeverket (2006). *Enslige forsørgere – økonomisk situasjon og aktivitet i perioden etter reformen i 1998*. Rapport 3/2006. Rikstrygdeverket: Utredningsavdelingen.
- Rugkåsa, M. (under publisering). Transformasjon og integrasjon. Kvalifisering av minoritetsetniske kvinner til arbeid og deltakelse i den norske velferdsstaten. PhD-avhandling. Sosialantropologisk institutt. Det samfunnsvitenskapelige fakultet. Universitetet i Oslo.
- Sandbæk, M. & Grødem, A. S. (2009). «Barnefattigdom i et rettighetsperspektiv.» S. 184–200 i Fløtten, T. (red). *Barnefattigdom*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Sandbæk, M. & Pedersen, A.W. (red) (2010). *Barn og unges levekår i lavinntektsfamilier. En panelstudie 2000–2009*. NOVA- rapport 10/10. Oslo: NOVA.
- Scierenbeck, I. (2004). «En välfärdsstat för alla? Frontlinjebyråkrater och indvandrarklienter.» S. 121–147 i Borevi, K. & Strömblad, P. (red). *Engagement, mångfald och integration. Om möjligheter och hinder för politisk jämlikhet*. SOU 2004:49. Stockholm.

- Skevik, A. (1996). *Holdninger til enslige forsørgere*. Notat. Oslo: Institutt for sosialforskning.
- Skevik, A. (1998). *Children's right, father's duty, mother's responsibility: policies and attitudes towards lone parents*. Oslo: NOVA.
- Skevik, A. (2001a). *Egenforsørgede eneforsørgere. Aktiveringspolitikk for enslige forsørgere i seks land på 1990-tallet*. Oslo: NOVA.
- Skevik, A. (2001b). *Family ideology and social policy. Policies towards lone parents in Norway and the UK*. Oslo: NOVA.
- Skevik, A. (2004). «Family economy workers or caring mothers? Male breadwinning and widows' pensions in Norway and the UK.» *Feminist Economics*, 10(2), 91–113.
- Skevik, A. & Hyggen, C. (2002). *Samværsfedrenes situasjon. Rapport fra en spørreundersøkelse*. Oslo: NOVA.
- Statistisk sentralbyrå (2009). *Ekteskap og skilsmisser 2008*. Frigitt 27.august 2009. <http://www.ssb.no/ekteskap/>
- Statistisk sentralbyrå (2010). *Folkemengde 1. januar 2009 og 2010 og endringene i 2009, etter innvandringskategori og landbakgrunn. Absolutte tall*
- St.meld. nr. 35 (1994–95). *Velferdsmeldingen*. Oslo: Sosial- og helsedepartementet.
- Syltevik, L. J. (1996). *Fra relasjonelt til individualisert alenemoderskap. En studie av alenemødre som mødre, lønnsarbeidere og klienter i velferdsstaten*. Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen.
- Syltevik, L. J. (2003). «Makt over eget liv? Overgangsstøtten og enslige forsørgere.» S. 76–101 i Isaksen, L. W. (red). *Omsorgens pris. Kjønn makt og marked i velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Ugreninov, E. (2003). «Hvorfor jobber så få alenemødre?» *Samfunnsspeilet* 17(6), 33–37.
- Ugreninov, E. (2005). *Levekår blant alenemødre*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Winther, S. (2002). *Explaining Street Level Bureaucratic behavior in Social and regulator Policies*. Paper prepared for the Annual meeting of the American Political Science Association, 2002.
- Aarset, M.F. & Sandbæk, M.L. (2009). *Foreldreskap og ungdoms livsvalg i en migrasjonskontekst*. ISF-rapport 2009-7. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Vedlegg 1 Informantoversikt

Informantoversikt – enslige forsørgere

Enslige forsørgere	Antall barn	Landbakgrunn og innvandringsårsak og utdanning fra hjemlandet	Deltakelse i program/ tiltak og/eller utdanning i Norge	Norskferdigheter
«Zahra» 37 år	En datter, 11 år	Etiopia, flyktning/asylsøker, analfabet	Introduksjonsprogrammet	Noe norskferdigheter
«Fatima» 49 år	Ni barn, i alderen 14 år og oppover	Somalia, flyktning, analfabet	Norsk kurs	Begrensede norskferdigheter (behov for tolk)
«Amal» 30 år	Fire barn, 3-15 år	Somalia, flyktning, analfabet	Har vært i Introduksjonsprogrammet, deltar nå i Basis	Begrensede norskferdigheter (behov for tolk)
«Li» 38 år	En sønn, 13 år	Thailand, grunnskole	I perioden hun mottok overgangsstønnad deltok hun på AMO-kurs, tok videregående for innvandrere, og fortsatte med yrkesutdanning	Gode norskferdigheter
«Trine» 30 år	En datter, 4 år	Norge, BA fra universitetet	Tok MA etter at hun ble enslig /mens hun var på overgangsstønnad	Norsk er morsmålet
«Azita» 40 år	En datter, 8 år	Iran, kom som politisk flyktning på 1980-tallet, var da i gang med utdanning	Hadde to års universitetsstudier da hun ble enslig forsørger. Fullførte bachelorgrad de tre årene hun mottok overgangsstønnad. Fortsatte med studiene med støtte fra Lånekassen og foreldrene.	Gode norskferdigheter, arbeider deltid som tolk
«Saima» 41 år	En sønn, 16 år	Pakistanske foreldre, født og oppvokst i Danmark, kom til Norge i 1990 som student	Fullførte en påbegynt bachelorgrad ved universitetet mens hun mottok overgangsstønnad. Gikk ut i arbeid etter dette.	Gode norskferdigheter

Vedlegg 2 Vedleggstabeller til kapittel 4

Tabell v4.14 Sammenhengen mellom tidligere mottak av overgangsstønad (OS) og sysselsetting blant kvinner i 4. kvartal 2007. Multivariat logistisk regresjon, separat for majoritetsbefolkningen og ikke-vestlige innvandrere.

	Majoritetskvinner Modell I		Ikke-vestlige kvinner Modell I		Ikke-vestlige kvinner Modell II	
	Coef.	S.E.	Coef.	S.E.	Coef.	S.E.
Et år siden mottatt OS	0,043	0,046	-0,045	0,128	0,019	0,130
To-tre år siden OS	0,067	0,037	0,195*	0,099	0,178	0,100
Fire-seks år siden OS	0,164***	0,041	0,366**	0,112	0,386**	0,114
Overgangsstønad i 2-3 år	0,203***	0,034	0,198	0,105	0,213*	0,107
Overgangsstønad i 4-6 år	0,485***	0,047	0,531***	0,134	0,572***	0,136
Alder	0,059***	0,001	0,069***	0,004	0,065***	0,004
Alder kvadrert	-0,001***	0,000	-0,001***	0,000	-0,001***	0,000
Videregående utdanning	0,426***	0,006	0,409***	0,021	0,442***	0,022
Universitet/høyskole	0,650***	0,007	0,656***	0,024	0,667***	0,025
Yngste barn 0-3 år	-0,787***	0,012	-0,758***	0,026	-0,767***	0,026
Yngste barn 4-8 år	-0,078***	0,012	-0,143***	0,027	-0,129***	0,027
2 barn under 9 år	-0,060***	0,014	-0,220***	0,029	-0,187***	0,029
3 eller flere barn under 9 år	-0,352***	0,025	-0,790***	0,050	-0,683***	0,051
Gift/partner	0,238***	0,006	0,162***	0,020	0,126***	0,020
Tidl. arbeidsinntekt over 1G1	2,915***	0,006	2,645***	0,018	2,627***	0,018
Hedmark og Oppland	0,032**	0,010	0,136**	0,039	0,128**	0,040
Sør-Østlandet	-0,031***	0,008	0,077***	0,021	0,093***	0,021
Agder og Rogaland	0,063***	0,008	0,262***	0,024	0,232***	0,025
Vestlandet	0,090***	0,008	0,294***	0,026	0,257***	0,026
Trøndelag	0,012	0,010	0,145***	0,035	0,109**	0,036
Nord-Norge	0,008	0,009	0,392***	0,038	0,309***	0,039
Botid					-0,010***	0,001
Flyktning					-0,115***	0,019
Etterkommer					0,083*	0,035
Somalia					-0,762***	0,043
Vietnam					0,196***	0,033
Irak					-0,489***	0,037
Russland					0,189***	0,036
Iran					-0,080*	0,038
Konstantledd	-0,793***	0,018	-1,347***	0,065	-1,117***	0,072
N	1478927		110652		110640	
Pseudo R2	0,3909		0,2873		0,2947	

Note: Signifikanssannsynligheter er gitt ved *** ved $P < .001$, ** ved $P < .01$ og * ved $P < .05$.

1: Over 1G i 2006 for de som ikke har mottatt overgangsstønad. For mottakere av stonaden gjelder denne variabelen for året forut for siste år med overgangsstønad.

Tabell v4.15 Sammenhengen mellom tidligere mottak av overgangsstønød og sysselsetting blant kvinner i 4. kvartal 2007. Multivariat logistisk regresjon, separat for de fem ikke-vestlige landene med flest mottakere av overgangsstønød.

	Somalia		Vietnam		Irak		Russland		Iran	
	b.	s.e.	b.	s.e.	b.	s.e.	b.	s.e.	b.	s.e.
Et år siden mottatt OS	-0,221	0,452	0,244	0,483	-0,191	0,570	-0,101	0,634	0,433	0,602
To-tre år siden OS	0,220	0,308	0,161	0,362	0,083	0,471	0,006	0,652	-0,403	0,459
Fire-seks år siden OS	0,317	0,371	0,125	0,429	0,490	0,514	0,447	0,648	-0,499	0,549
Overgangsstønød i 2-3 år	0,318	0,375	0,309	0,338	0,045	0,487	0,439	0,607	0,578	0,450
Overgangsstønød i 4-6 år	0,210	0,470	-0,078	0,473	0,407	0,620	1,754*	0,805	0,534	0,600
Alder	0,103***	0,027	0,055**	0,018	0,064**	0,023	0,069***	0,016	0,043*	0,019
Alder kvadrert	-0,002***	0,000	-0,001***	0,000	-0,001***	0,000	-0,001***	0,000	-0,001***	0,000
Videregående utdanning	0,544***	0,130	0,318***	0,081	0,608***	0,114	0,206	0,115	0,313**	0,094
Universitet/høgskole	1,064***	0,234	0,540***	0,109	0,418**	0,146	0,449***	0,103	0,593***	0,110
Yngste barn 0-3 år	-0,993***	0,153	-0,634***	0,117	-0,526***	0,117	-0,860***	0,109	-0,568***	0,139
Yngste barn 4-8 år	-0,425**	0,156	0,053	0,115	-0,145	0,121	-0,075	0,122	-0,101	0,127
2 barn under 9 år	-0,225	0,171	-0,182	0,130	-0,320**	0,110	0,272*	0,136	-0,165	0,172
3 eller flere barn under 9 år	-0,533**	0,198	-0,432	0,225	-0,933***	0,191	-0,102	0,213	-1,042*	0,483
gift_partner	0,082	0,107	0,378***	0,083	0,190	0,112	0,191*	0,085	0,212*	0,093
G_1aar_f_os	2,543***	0,110	2,434***	0,072	2,529***	0,090	2,171***	0,075	2,563***	0,085
Hedmark og Oppland	-0,130	0,207	-0,095	0,136	0,244	0,173	-0,063	0,152	-0,109	0,160
Sør-Østlandet	-0,013	0,114	-0,065	0,081	0,291**	0,085	-0,018	0,107	-0,066	0,097
Agder og Rogaland	0,541***	0,151	-0,021	0,099	0,238	0,120	0,168	0,108	0,069	0,123
Vestlandet	0,332*	0,160	-0,128	0,115	0,383**	0,121	-0,011	0,112	0,116	0,161
Trøndelag	-0,201	0,218	-0,197	0,138	0,241	0,165	0,144	0,134	-0,082	0,164
Nord-Norge	0,540**	0,197	0,265	0,116	0,139	0,211	0,264**	0,099	0,561	0,310
botid_2007	0,044***	0,010	0,000	0,005	0,028**	0,010	-0,007	0,009	0,009	0,007
flyktning	0,046	0,133	0,006	0,071	0,074	0,101	-0,381***	0,093	0,065	0,086
etterkommer	-0,435	0,353	0,218	0,138	-0,055	0,483	-1,024	0,893	-0,184	0,211
Konstantledd	-2,750***	0,438	-0,751*	0,329	-1,973***	0,367	-1,017**	0,296	-0,930**	0,339

Stønadsordningen for enslige forsørgere

Stønadsordningene for enslige forsørgere har to siktemål: å sikre en inntekt for foreldre som står alene med omsorgen for barn, og bidra til at flere enslige forsørgere skaffer seg kompetanse som gjør dem mer attraktive på arbeidsmarkedet. Over 95 prosent av mottakerne av overgangsstønad er kvinner, og omtrent 15 prosent har innvandret til Norge. Denne rapporten viser i hvilken grad innvandrede mottakere av overgangsstønad skiller seg fra øvrige mottakere, og hvilke utfordringer som finnes for innvandrede mottakere og for ansatte i NAV. Enslige forsørgere med innvandringsbakgrunn er en svært sammensatt gruppe. Et viktig funn er at stønadsordningen bidrar til å hjelpe mange på vei mot høyere utdanning og deltakelse i arbeidslivet. Samtidig har enkelte et langt større kvalifiserings- og oppfølgingsbehov enn det NAV per i dag kan tilby. I denne gruppen av enslige har økonomiske stønader som ikke ledsages av tett oppfølging og veiledning liten effekt med tanke på utdanning og arbeid.



Fafo

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

Fafo-rapport 2010:32
ISBN 978-82-7422-752-1
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20176