

Kåre Hagen

Innvandrere og sosialhjelp

Kunnskapsstatus og utfordringer for videre forskning

Kåre Hagen

Innvandrere og sosialhjelp

Kunnskapsstatus og utfordringer for videre forskning

Forskningssiftelsen Fafo 1997
ISSN 0804-5135

Innhold

Forord	4
1 Innledning	5
2 Innvandrere og sosialhjelp: Ideologiske og institusjonelle omgivelser	6
2.1 Hva er god begrepsbruk?	6
2.2 Hva er god forskningsetikk?	7
2.3 Litt om datasituasjonen og forholdet mellom stat og kommune	9
2.4 Oppsummering	11
3 Kunnskapsstatus	12
3.1 Analyser av data for hele Norge	12
3.2 Analyser av data for Oslo	17
3.3 Kunnskapsstatus: Oppsummering	20
4 utfordringer for videre forskning	22
4.1 «Hva er det vi har funnet når vi finner etnisitet»?	22
4.2 (Manglende) Tilstedeværelse av arbeidsimperativer	23
4.3 Hva er det som virker over tid?	24
4.4 Kan kunnskap om norske klienter generaliseres?	25
4.5 Sosialkontorets rolle i integreringsarbeidet	25
4.6 Virker det tjenesteytende apparatet?	26
4.7 Effekter på andregenerasjons innvandrere	26
4.8 Samordnet forskningsinnsats	27
Litteratur	28

Forord

Dette notatet er skrevet på oppdrag fra Norges forskningsråd. Målsettinger er å presentere den rådende kunnskapen om etniske minoriteters forhold til sosialhjelpen i Norge og på dette grunnlag, stille opp utfordringer for videre forskning. Arbeidet er utført med støtte fra Norges forskningsråd, og inngår som en del av en større gjennomgang av kunnskapsstatusen innen forskningen omkring sosialhjelpen.

Anne Britt Djuve og Ivar Lødemel ved Fafo skal ha stor takk for gode kommentarer og innspill. Likeså var diskusjonene på Norges forskningsråds seminar om kunnskapsbehov i sosialhjelpsforskningen november 1996, svært nyttige. Et notat om kunnskapsstatusen på et så ømtålig og til nå lite kartlagt område som innvandrere og sosialhjelpsbruk må nødvendigvis inneholde personlige vurderinger og synspunkter som ligger i grenselandet mellom politikk, forskningspolitikk og faktisk viten. Disse synspunktene står selvfølgelig for forfatterens regning alene.

Oslo, 15. Mai 1997

Kåre Hagen

1 Innledning

Dette notatet har to formål: For det første skal det gi en oversikt over den rådende kunnskapen omkring innvandrergruppers forhold til sosialhjelpen i Norge. For det andre skal det forsøke å stille opp noen sentrale utfordringer for videre kartlegging og forskning.

Notatet vil vise at den kunnskapen som foreligger (april 1997) er svært mangelfull: Ingen selvstendige studier er blitt gjennomført, eller spesielt designet for å forklare innvandreres bruk av sosialhjelp. Det er tre grunner til denne situasjonen: For det første har forskningsmiljøene vært tilbakeholdne med å tematisere og gjøre eksplisitt klientenes etniske bakgrunn som et relevant forhold bak etterspørsel etter sosialhjelp. For det andre har den velferdsstatlige sammenvevingen av sosialhjelp som støtte til etablering for nye innvandrere og sosialhjelp som støtte til selvhjelp for økonomisk og sosialt marginaliserte grupper forvansket fortolkningen av data over sosialhjelpsforbruk blant innvandrere. For det tredje har påstander om forbruk av sosialhjelp blant landets ulike etniske minoriteter først og fremst kommet fra politikere hvis hensikt har vært å mobilisere bestemte velgersegmenter heller enn et genuint ønske om å forstå innvandrernes levekår. Denne politiske konteksten har antakelig ytterligere forsterket motviljen både blant forskere og offentlige organer mot å gå tematikken nærmere etter i sømmene. På den andre siden har det innen forvaltningen vært et påtrengende behov for å få «fakta på bordet», og det er verdt å merke seg at praktisk talt all den kunnskapen som foreligger er frambrakt gjennom oppdragsforskning.

I de siste tre-fire årene har det blitt publisert noen få rapporter og data som gjør det mulig å danne seg et grovt bilde av: 1) et svært høyt forbruk av sosialhjelp blant innvandrere med ikke-europeisk bakgrunn, 2) en tendens til at sosialhjelpsavhengigheten er langvarig, 3) meget store forskjeller i andelen klienter mellom grupper med ulik etnisk bakgrunn, og som en konsekvens av dette: 4) en stor andel av innvandrernes barn vokser opp i husholdninger helt eller delvis avhengig av økonomisk sosialhjelp. I Oslo gjelder dette fire av ti barn under syv år hvor foreldrene har ikke-europeisk bakgrunn.

Fra et sosial- og et integreringspolitisk ståsted er denne situasjonen urovekkende. For forskningen er det derfor en utfordring å kartlegge årsaker og mekanismer bak slike mønstre. Den primære hensikt med dette notatet er derfor å utnytte de brokker av kunnskap som foreligger til å stille opp noen begrunnede utfordringer for videre forskning. Notatet vil avgrense seg til data, rapporter og notater som på en eller annen måte er opptatt av den økonomiske sosialhjelpen. Flyktninger og innvandreres forhold til sosialkontoret og til kommunenes (sterkt varierende) organisering av sitt sosiale arbeid faller utenfor denne kunnskapsstatusen. (For arbeider innen dette feltet vises det derfor til Lien 1986, Stjernholm Fehn og Puntervold Bø, 1994 og Berg 1995).

Notatet faller i fire deler: I neste del vil jeg kort skissere det vi kunne kalle de ideologiske og institusjonelle rammene rundt forskning omkring innvandreres bruk av sosialhjelp. Det kan selvsagt argumenteres for at dette ikke hører hjemme i en ren kunnskapsoversikt. På den andre siden reiser forskning, fortolkning og formidling av funn om ulike etniske gruppers forhold til en så spesiell velferdsstatlig ytelse som sosialhjelpen, vanskelige spørsmål om bruk av terminologi, om forskningsetikk og om de statlige inntektsincentivene for kommunenes integreringspolitikk. Dette betyr at forskningen må være særlig aktsom og bevisst hvordan den frambrakte kunnskapen kan brukes og misbrukes. De forskningsutfordringer som stilles opp må derfor vektlegge slike hensyn, både ved utforming av tema for undersøkelser, ved håndtering av data, og ikke minst gjennom forskernes fortolkning og formidling ovenfor offentligheten.

I del tre gis det en oversikt over de ni studiene som foreligger: Først presenteres fem arbeider som benytter data for hele Norge, deretter tre rapporter fra Oslo. På bakgrunn av den foreliggende kunnskapen stilles det i del fire opp åtte utfordringer for videre forskning.

2 Innvandrere og sosialhjelp: Ideologiske og institusjonelle omgivelser

2.1 Hva er god begrepsbruk?

Verken samfunnsfaglig begrepsbruk eller den offentlige debatten har samlet seg om et entydig begrepsapparat når det gjelder å analysere og diskutere «innvandrernes» levekår og stilling forøvrig i det norske samfunnet. Innvandrerbegrepet, slik det defineres av Statistisk Sentralbyrå (som person med to utenlandsk fødte foreldre) er lite informativt, samtidig som for eksempel den juridiske kategorien utenlandsk statsborger kan være svært tilslørende. «Etnisk(e) minoritet(er)» har også dukket opp stadig hyppigere i offentlig ordskifte. For å øke presisjonen i språket utstyres ofte innvandrer- og minoritetsbegrepet med adverb som fjern-/fremmed- og nærkulturell, uten at dette innebærer noen fullgod løsning, selv om presisjonen i språket øker noe. Begreper som «farget», «afro-» og «hvit», som kan benyttes uten negative konnotasjoner i engelskspråklig faglitteratur, møter reaksjoner dersom de benyttes i Skandinavia. Nasjonalitetsangivelser blir stort sett akseptert, men er svært upraktiske i bruk og kan lett oppfattes krenkende (som når en kurder klassifiseres som tyrker eller en tamil som srilankeser). Jeg skal ikke gå lenger her, men bare konstatere at denne terminologiske uklarheten er et stort problem for forskning (og formidling) av fire grunner:

- For det første rent språklig: God sakprosa fordrer enkle begreper som beskriver grove og/eller aggregerte kategorier på en for framstillingen relevant måte. Man kan ikke benytte oppramsinger av kanskje 10–15 nasjonalitetsangivelser for å unngå begreper som henspiller på at disse har felles for eksempel hudfarge eller stor kulturell avstand fra den norske majoriteten.
- For det andre metodisk: Begrepene må være presise, og ikke tilsløre eller skjule sosiale realiteter som kan tenkes å inngå i de mekanismer som underkastes undersøkelse. Hudfarge er et godt eksempel: Dersom det skal undersøkes om sosialhjelpsforbruk skyldes at folk med mørk hudfarge diskrimineres ut av arbeidsmarkedet, er personers hudfarge et trekk data må organiseres etter. Hvordan skal man ellers kunne få falsifisert en hypotese om at diskriminering på grunnlag av hudfarge ikke forekommer?
- For det tredje forskningsetisk: Begrepene forskningen bruker må ikke oppfattes som krenkende av noen, og særlig ikke av dem som er gjenstand for undersøkelse. På den andre siden kan ikke en gruppe uten videre tillates å unndra seg undersøkelse ved å hevde at de begreper og variabler som er nødvendige for å foreta undersøkelsen, er krenkende.
- For det fjerde: Begrepene som velges bør dannes gjennom konsensus og debatt i forskningsmiljøene, og utfra en erkjennelse av at samfunnsvitenskapelig fagterminologi har en sterk tendens til å bli adoptert av politikk og offentlig debatt. I Norge har for eksempel Statistisk Sentralbyrås (SSB) begrepsbruk fått stort gjennomslag. (Begrepet «fjernkulturell» ble konstruert av SSB som en (tiltenkt) nøytral samlebetegnelse for personer med opprinnelse i den 3. verden, men har nå blitt adoptert av Fremskrittspartiet som mer eller mindre direkte benytter begrepet til å framheve avstand mellom nordmenn og innvandrere). Det problematiske ved dette er i og for seg ikke at de begrepene som SSB bruker er gale eller misvisende, men at de lett får et stort

gjennomslag i forskningen (fordi den organiserer data for videre forskning) uten at fruktbareheten av begrepene har vært gjennom en grundig debatt. I tillegg kommer at dersom vi ønsker at norske undersøkelser og data skal kunne inngå i komparative analyser, må vi anvende klassifikasjoner som er sammenliknbare med andre lands. Dette er et betydelig problem: Folketellinger og levekårsundersøkelser i USA og Storbritannia kan uten problemer benytte begrepet «race», mens dette er utenkelig i Skandinavia (Coleman og Salt, 1996).

Det er derfor en forutsetning for en kumulativ oppbygging av kunnskap om ulike innvandrersgrupper forhold til sosialhjelpen at forskningen enes om et nyttig og etisk akseptabelt begrepsapparat som gjør det mulig å etterprøve de kunnskapsbiter som allerede foreligger, og som legger forholdene til rette for å avdekke mekanismer som vi per i dag ikke kjenner.

2.2 Hva er god forskningsetikk?

Det er neppe tvil om at det i norske forvaltnings- og forskningsmiljøer har vært en viss motvilje mot å tematisere som et selvstendig forskningstema sosialhjelpsbruk blant grupper av innbyggere som etter tradisjonelle sosio-økonomiske variabler stiller svakt, og som samtidig lett lar seg identifisere gjennom hudfarge, væremåte og dårlig mestring av norsk språk. En betydelig del av den norske majoritetsbefolkningen bærer i seg fordommer og oppfatninger av «de andre» som potensielt kan næres av i og for seg vederheftige og sikre forskningsresultater.

Allmene forskningsetiske prinsipper tilsier at forskerne selv, og de som formulerer forskningstema ved å finansiere forskning, skal vise særlig aktsomhet ovenfor slike (mulige) effekter. Opp mot varsomhetsnormene står de forvaltningsmessige behovene for å basere politiske tiltak på relevant innsikt, og forskningens forpliktelser til å avdekke alle de virksomme mekanismer som ligger under og forklarer et fenomen. I tillegg kommer forskningens forpliktelse til å informere beslutningstakere og offentlighet dersom åpenbart feilaktige oppfatninger om faktiske forhold synes å befeste seg som premisser for diskusjoner og vedtak.

Denne forsiktigheten har preget norsk innvandringsforskning generelt, og spesielt tematisering av innvandreres forhold til behovsprøvede velferdsytelser, på flere uheldige måter:

- Den vitenskapelige relevansen av en persons eller klients etniske bakgrunn har vært lite tematisert i forskningsmiljøene. Det er nærmest a priori antatt at effekten av etnisitet vil forsvinne når det kontrolleres for de samme tradisjonelle sosio-økonomiske bakgrunnskennetegn som forklarer etterspørsel etter sosialhjelp blant norske klienter.
- Påstander om trygdemisbruk, illegitimt overforbruk og forskjellsbehandling har vært framsatt i den offentlige debatten fra politiske krefter som ser en opportunistisk egeninteresse i å tematisere slike forhold. Forskningsmiljøene har opplevd det som ubehagelig å ufrivillig bli en deltaker i dette spillet ved å utforske og etterprøve slike påstander. I den første levekårsundersøkelsen av utenlandske statsborgere utført i 1983 (SSB, 1987) ble det samlet inn data om sosialhjelpsbruk for ulike nasjonaliteter, men disse ble ikke presentert i rapporten. Julian Kramer hevdet allerede i 1982 (NOU 1986:8) at den måten norske myndigheter benyttet sosialhjelp på i integreringsarbeidet bar i seg store klientskapende potensialer, uten at dette fikk noen innflytelse på forskningsmiljøene, før Unni Wikan igjen reiste samme påstanden fjorten år senere (Wikan 1996).
- Det har til nå vært laber interesse i forskningsmiljøene for å diskutere og avklare de forskningsetiske og begrepsmessige problemene som må overvinnes for å kunne stille gode, relevante og kritiske forskningsspørsmål om innvandrersgrupper forhold til velferdsordningene. Forskingen har også blitt hemmet av at den offentlige produksjonen av statistikk og gode data har vært preget av den samme forsiktigheten.

Den forskningsetiske problematikken som reiser seg er behandlet i punkt 17. i de etiske retningslinjene fra Den Nasjonale Forskningsetiske komiteen for Samfunnsvitenskap og humaniora (NESH 1996). Her pålegges forskerne å vise stor varsomhet og ta ansvar for svakstilte gruppers interesser gjennom alle forskningsprosessens faser. Dette hensynet stilles opp mot offentlighetens legitime krav om kunnskap om alle gruppers levekår og virkemåten til offentlige stønadsordninger. Retningslinjene maner videre til varsomhet når det gjelder bruken av forskning som kan gi *«grunnlag for urimelige generaliseringer og i praksis medføre stigmatisering av bestemte samfunnsgrupper»*.

De forskningsetiske retningslinjene opererer med «stigmatisering» som et uproblematisk begrep og med en åpenbart underliggende premiss om at det er mulig, på forhånd, å vite om bestemte resultater («i praksis») vil ha slike uønskede effekter. På den andre siden er eventuelle stigmatiserende effekter et empirisk spørsmål. Dilemmaet i forskning på etniske minoriteter er at forskningen på forhånd, når vi ikke vet hvilke funn vi vil gjøre, heller ikke kan ha en begrunnet oppfatning av potensielle stigmatiserende effekter av at resultatene blir kjent. Bør frykt for å finne forklarende forhold som vil stigmatisere en etnisk definert gruppe avholde forskningen fra å utvikle prosjekt-design som vil kunne finne slike forhold? Eller skal vi gjennomføre prosjektet, og risikere å komme i den situasjon at vi blir sittende med forklaringer som ikke kan offentliggjøres?

Eller sagt på en annen måte: Skal vi være villige til å ofre mulighetene til å finne ikke-stigmatiserende forklaringer for noen etniske grupper av frykt for å finne stigmatiserende forklaringer for andre? Det kan være grunn til å illustrere dette med et eksempel: Gitt at en undersøkelse av faktorer bak et svært høyt forbruk av sosialhjelp blant innvandrere fant, på trygt empirisk grunnlag og med svært høy homogenitet innen de etniske gruppene:

- At blant gruppe X skyldes forbruket at kombinasjonen av barnetrygd og sosialhjelp oppfattes som langt mer fordelaktig enn statustapet knyttet til å ta lavt betalte jobber.
- Blant gruppe Y skyldes forbruket at de faller ut av arbeidsmarkedet fordi personene i gruppen preges av store psykiske helseproblemer knyttet til senvirkninger av krig, fangenskap og flukt.
- Blant gruppe Z skyldes forbruket at de, til tross for stor jobbsøkningsaktivitet, ikke kommer inn i arbeidsmarkedet på grunn av diskriminerende mekanismer på tilbudssiden i arbeidsmarkedet.

Dette (tenkte) datamaterialet rommer tre virksomme mekanismer, – insentivkalkyler, helse og diskriminering. Ved å kontrollere for etnisitet finner vi altså at mekanismene er ulike for de forskjellige gruppene, hvorav en gruppe X høyst sannsynlig vil bli stigmatisert i offentlig debatt samtidig som gruppene Y og Z vil oppleve å få et for dem viktig levekårsproblem fram i lyset.

Hvordan bør (muligheten) for et slikt funn håndteres? Dersom datamaterialet med denne underliggende strukturen ble analysert for alle gruppene under ett, ville arbeidsledighet gi en statistisk sikker «forklaring» på den høye sosialhjelpsbruken. Men et utsagn om at årsaken til sosialhjelpsbruken ligger i mangel på arbeid er tilslørende, fordi den er frambrakt av manglende spesifisering av en viktig faktor (gruppe), og ikke av strukturen i datamaterialet. Dersom vi derimot kontrollerer for gruppe, kan vi finne og formidle korrekte årsaksmekanismer, men neppe unngå å bidra til å stigmatisere en gruppe.

Hensikten med disse avsnittene er ikke å drøfte de etiske sidene ved å utforske innvandrergruppenes forhold til sosialhjelpen, men å antyde hvilke typer av problematikker som reiser seg, og som etter min mening ikke har vært diskutert tilstrekkelig i forskningsmiljøene.

Det er etter min oppfatning nødvendig for forskningen å innlede en debatt om hvordan allment aksepterte forskningsetiske prinsipper skal konkretiseres i forskningen omkring innvandrere og forbruk av velferdsstatlige ytelser. En slik debatt må også inkludere hvordan forskningen skal håndtere forholdet både til innvandrergruppene og til den offentlige opinionen.

2.3 Litt om datasituasjonen og forholdet mellom stat og kommune

En betydelig andel av Norges etniske minoriteter har opprinnelig (og særlig i perioden etter 1986) kommet til landet som flyktninger/asylsøkere, eller som barn og familiegjenforente med disse. I de første fem årene følges personene som «flyktninger» i offentlig statistikk (Flyktningeregisteret). De forblir i flyktningeregisteret, men dette oppdateres ikke (for eksempel med flytting) etter at fem år er gått. Flyktninger og øvrige innvandrere kan identifiseres enten ved at de har utenlandsk statsborgerskap (Folkeregisteret) eller ved at de har to utenlandsk fødte foreldre (Statistisk sentralbyrås «fødelandsfil»). Dette betyr for eksempel at et barn født av foreldre hvor far er født i Norge av foreldre født i Pakistan, mens mor har kommet fra Pakistan i forbindelse med inngåelse av ekteskap, blir regnet som norsk (dersom ikke statsborgerskapet er utenlandsk). Denne personen vil i mange sammenhenger ikke bli oppfattet av etniske nordmenn som «norsk», og i forhold til all forskning som inkluderer hypoteser om at levekår kan ha en etnisk dimensjon, er det nødvendig å registrere etnisk opprinnelse. På den andre siden er det i andre sammenhenger viktig å nettopp oppfatte personen som norsk, for på den måten å uttrykke at også personer med en slik bakgrunn er fullverdige medlemmer av det norske samfunnet.

Per i dag er altså mulighetene gode til å identifisere nasjonalitetsbakgrunnen til 1. og 2. generasjons innvandrere, men ikke for 3. generasjon. Foreløpig er sistnevnte en svært liten gruppe, men dersom det skal være mulig å utprøve hypoteser om utvikling av en «ny underklasse» etter etniske skiller, må det være mulig å identifisere personer etter slike variabler. Dette dataproblemet er et løsbart teknisk spørsmål, men det fordrer at personer klassifiseres etter etnisk bakgrunn i offentlige registre (for eksempel etter samme prinsipp som gjøres med samer i forhold til sametingsvalgene).

Et større validitetsproblem i undersøkelser av innvandreres forhold til sosialhjelpen, og særlig i sammenlikninger av forbruk mellom nordmenn og innvandrere, skyldes den rolle Lov om sosiale tjenester spiller i det offentlige arbeidet med å integrere flyktninger. Når en person innvilges oppholdstillatelse av de statlige myndighetene, får vedkommende tilbud om å bosette seg i en kommune og flytter da normalt fra asylmottak til bosettingskommunen (Kvoteflyktninger bosettes direkte i kommunene). De utgiftsbehov personene da nødvendigvis har (bolig, inntekt inntil de får en jobb, utgifter til kvalifisering m.v.) dekkes etter Lov om sosiale tjenester. Denne type forbruk av ytelsen blir registrert som forbruk av sosialhjelp blant innvandrere. I praksis tildeles derfor flyktninger i større grad støtte til bolig og til å delta for eksempel i ulike typer av tiltak, mens for de fleste norske sosialhjelpsmottakere vil støtte til livsopphold være den dominerende utgiftsposten. Det foreligger ikke noen samlet oversikt over hvor mye av sosialhjelpsutgiftene som kan sies å gå direkte til slike etablerings- og kvalifiseringstiltak. Videre er det en ytterligere kilde til svake data at kommunale utgifter til bosetting (boustgifter) i noen tilfeller utgiftsføres over boligetaten, mens det i andre tilfeller går som sosialhjelp (via klienten). Sosialhjelp som går til slik etablering må oppfattes å være av en annen karakter enn den som går til går til norske klienter og etablerte innvandrere. Konsekvensen av at det ikke er mulig å sondre mellom disse to utgiftstypene, er at innvandrerenes sosialhjelp inneholder en inflatorisk komponent som forbruket blant nordmenn ikke har. Sammenlikninger av for eksempel mottatte beløp per mottaker, og sammenlikninger mellom kommuner eller bydeler, er derfor direkte misvisende om ikke de rene etableringsrelaterte utgifter er trukket ut (for eksempel ved å kontrollere for hvor lenge innvandrene har vært bosatt i kommunen).

Siden 1982 har bosettingsarbeidet i Norge vært et kommunalt ansvar, og siden 1. januar 1991 kompenseres kommunenes antatte utgifter gjennom en særskilt statlig overføringsordning for de første fem årene personene er bosatt i kommunen. Dette såkalte integreringstilskuddet gis som et generelt tilskudd utregnet etter antall og alder på de bosatte personene. Tilskuddet fastsettes på bakgrunn av forhandlinger mellom staten og Kommunenes Sentralforbund, og det blir skjønnsmessig bestemt til å kompensere for kommunenes antatte utgifter til bosetting og integreringstiltak.

Kommunene avgjør selv i stor grad hvordan de vil organisere sitt arbeid med mottak og integrering av flyktninger og deres familier. I de fleste tilfellene organiseres dette arbeidet med utgangspunkt i sosialkontoret, og det foreligger en lang rekke rapporter om hvordan dette arbeidet er organisert og hvilke erfaringer som er gjort (se Berg 1995 for oppsummering). Det ligger utenfor dette

notatet å gå inn på disse utredningene, da de har fokusert på organisasjonsmodeller for og erfaringer med ulike former for kommunale tiltak ment å fremme integrering hos (primært) nylig ankomne flyktninger. Flyktningenes forhold til sosialhjelp som velferdsstatlig ordning har ikke vært gjort til gjenstand for egne undersøkelser, verken i miljøer opptatt av integreringsproblematikk eller fra sosialforskningen. Det er heller ikke blitt gjennomført noen endringer i Lov om sosiale tjenester som gir kommunene adgang til å benytte sosialhjelp til andre formål for mottakere som har flyktningestatus enn for andre mottakere.

Fram til 1990 refunderte staten kommunenes utgifter til sosialhjelp til flyktninger. Dette innebar at det ikke fantes noen incentiver i overføringssystemet til å redusere utbetalingene. Med innføringen av integreringstilskuddet ble dette endret, ved at kommunene overføres midler utfra antallet flyktninger de har mottatt, og uavhengig av de bosattes faktiske forbruk av sosialhjelp. I teorien er dette inntektssystemet altså tenkt å virke som et incentivsystem som belønner de kommuner som er flinke til å gjøre flyktningene økonomisk selvberget.

Det er kommunene selv, etter anmodning fra Utlendingsdirektoratet, som bestemmer når og hvor mange flyktninger de vil ta imot. I praksis vil det da være slik at både forsknings- og mer konkret erfaringsbasert kunnskap som viser at etniske grupper har svært ulike integreringskarrierer, gir relativt konkrete anvisninger om hvor store belastninger kommunen (eller en bydel) kan forvente på sine sosialutgifter avhengig av hvilke nasjonaliteter de tar imot. Ordningen med integreringstilskudd (lik inntekt uansett nasjonalitet) kan, dersom dette er kombinert med kunnskap om at noen nasjonaliteter er «dyrere» enn andre, åpne for strategisk adferd fra kommunenes side: Det er i dag ingen hindringer for at kommuner kan tenkes å ta imot flyktninger i perioder hvor de vet det er ledige jobber, eller tilby seg å ta imot flyktninger når det er bestemte nasjonaliteter som skal utplasseres. Systemet med integreringstilskudd er altså ment å gi kommunene incentiver til å gjøre flyktningene økonomisk selvforsørgende så raskt som mulig. Klarer de det innen fem år vil de oppnå en inntektsgevinst, jo større jo tidligere flyktningene klarer seg selv økonomisk. På den andre siden, og dersom man fortsatt legger til grunn at kommunene er inntektsmaksimerende, er det for så vidt ingen grunn til at kommunene ikke skulle være strategiske i sin seleksjon av flyktninger.

Når jeg har valgt å diskutere datasituasjonen og forholdet mellom stat og kommune i sammenheng skyldes dette at analyser av innvandreres sosialhjelpsforbruk må håndtere de metodiske og substansielle problemene som reiser seg nettopp fordi flyktninger utgjør en betydelig del av de ikke-europeiske sosialhjelpsmottakerne. (Hvor stor denne andelen er på landsplan vites ikke, men i Oslo er flyktningenes andel av de ikke-vestlige sosialhjelpsmottakerne anslått til 55 prosent for 1993 (Djuve og Hagen, 1995)). De aspekter, og det forbruk av sosialhjelp, som «tilhører» den offentlige integreringspolitikken bør teoretisk sett skilles fra de (marginaliserings-)prosesser som leder til de typer av sosialhjelpsforbruk som det er meningsfullt å sammenlikne med den norske befolkningens bruk. På den andre siden, dersom påstandene om at bruken av sosialhjelp i integreringen i seg selv bidrar til marginalisering, er dette langt mer enn et rent teknisk spørsmål om å «rense» data.

Relevansen av dette forholdet mellom stat og kommune for forskning om innvandrere og sosialhjelp er knyttet til fire forhold:

For det første er det en oppgave i seg selv å kartlegge i hvilken grad kommunene faktisk forholder seg strategisk til inntektssystemet når beslutninger om hvor mange og hvilke etniske grupper de velger å ta imot for bosetting. Slik forskning vil ikke kunne øke innsikten i hvilke prosesser som forklarer den enkelte innvandrers eller innvandrergruppes forbruk av sosialhjelp, men den er nødvendig for å unngå økologiske feilslutninger i fortolkninger av geografiske variasjoner i sosialhjelpsbruk. Om en kommune for eksempel har svært lave sosialhjelpsutgifter til tross for at de har en stor innvandrerbefolkning (med flyktningebakgrunn), så kan dette i prinsippet tenkes forklart ved måten innvanderne ble selektert til bosetting i akkurat denne kommunen.

For det andre, geografiske variasjoner i sosialhjelpsbruk blant innvandrere formes også av innvandrernes (omfattende) flytting innen Norge. Dersom lave eller fallende observerte nivåer på sosialhjelpsbruk i en kommune skyldes at klienter har større utflyttingssannsynlighet enn ikke-klienter, er det nødvendig å kontrollere for slik flytting dersom man vil kartlegge substansielle årsaker til kommunale variasjoner i forbruk av sosialhjelp.

For det tredje, vil det i praksis være en svært ressurskrevende oppgave å skille ut den sosialhjelpsutgiftskomponenten som er direkte knyttet til bosetting og integrering av flyktninger. Forskningen må derfor i praksis benytte opplysninger om hvor lenge en innvandrers har bodd i kommunen som en anvendbar måte å skille ut slike utgifter, og deretter anta at sosialhjelpsforbruket etter en viss periode ikke lenger er knyttet til etablering, men til manglende integrering. På den andre siden er dette også en utilfredsstillende strategi, fordi den ikke vil kunne fange opp det mulige forhold at noen innvandrergrepper marginaliseres raskere enn andre.

For det fjerde, studier av hvordan, og utfra hvilke motiver, kommunene fatter sine beslutninger om å ta imot flyktninger kan gi oss viktig innsikt både om virkningene av ordningen med integreringstilskudd, og om eventuelle sammenhenger mellom sosialhjelpsavhengigheten til innvandrerne i en kommune og bosettingspraksisen. Dette siste vil være viktig kunnskap for å kunne danne seg oppfatninger av kilder til variasjon mellom kommuner i utgiftene til sosialhjelp.

Det er derfor en utfordring både for forskningen om integreringsprosesser og den forskning som primært er opptatt av å forstå marginaliseringsprosesser, å håndtere på en metodisk tilfredsstillende måte de usikkerheter som er knyttet til at sosialhjelpsbruken de første årene en flyktning er i Norge har flere funksjoner enn sosialhjelpen for norske klienter. Særlig viktig er det å få belyst den nå femten år gamle påstanden om at måten norske myndigheter benytter sosialkontoret og den økonomiske sosialhjelpen på i integreringsarbeidet i seg selv bidrar til å framskynde og forsterke sosiale marginaliseringsprosesser og varig sosialhjelpsavhengighet.

2.4 Oppsummering

Disse tre forholdene; terminologi, forskningsetikk og sammenvevingen av bosettingsarbeid og sosialhjelp, kan i seg selv oppsummeres som utfordringer forskningen må overvinne for å etablere seg som «normal» forskningsaktivitet:

For det første er det nødvendig for forskningsmiljøene, – kanskje ikke å utvikle nye begreper, men å samles om felles bruksmåter. Hensynet til kumulativ kunnskapsutvikling fordrer i tillegg at det blir et samsvar mellom begreper forskningen finner nyttig og organiseringen av den offentlig innsamlede statistikken. På den andre siden kan forskningsmiljøene ikke samle seg om en terminologi som oppfattes krenkende eller støtende for klienter eller bestemte innvandrergrepper. Et første skritt her kunne være å foreta en sammenlikning av terminologi i forskning og offentlig statistikk i Skandinavia med land som har lange tradisjoner i å studere ulike etniske minoriteters levekår.

For det andre; hva er egentlig de legitime forskningsetiske begrensninger på valg av forskningstema, valg av hypoteser og på valg av begreper? Denne debatten synes å være i gang, jf. høringen om slike spørsmål arrangert av den Nasjonale forskningsetiske komiteen 24 april 1997 i kjølvannet av utredningene omkring innvandreregnskapet.

For det tredje, selve organisasjonsformen for norsk integreringspolitikk reiser to utfordringer for forskningen: For det første et validitetsspørsmål knyttet til å få skilt ut den bruken av sosialhjelp som i realiteten er hjelp til å etablere seg i et nytt land, og den delen som er en følge av sosial og økonomisk marginalisering. Grensene er selvsagt flytende, men det er en uheldig side ved forskningen om den hele tiden kan kritiseres for å overdrive sosialhjelpsbruken fordi det i tallene også ligger utgifter som dekker bosetting. Den andre utfordringen er, som vi skal komme tilbake til, å etterprøve påstandene om at det er noe ved måten sosialhjelpen benyttes på som i seg selv virker klientiserende.

3 Kunnskapsstatus

Den på mange måter forsiktige holdningen som til nå har vært utvist fra myndigheter og forskningsmiljøer, har innebåret at den kunnskapen som tross alt foreligger har vært frambrakt som (bi)produkt av andre primære forskningsoppgaver, så som å kartlegge faktorer bak kommunale utgifter, innvandrernes problemer i arbeidsmarkedet og levekårsvariasjoner innen Oslo. Først vil det nå, i kronologisk rekkefølge, presenteres seks analyser utført på nasjonale data ved Statistisk Sentralbyrå. Deretter refereres tre arbeider på data for Oslo, utført av Oslo Kommune og Forskningsstiftelsen Fafo.

3.1 Analyser av data for hele Norge

Andersen, Ruth (1994) Flyktninger og bruk av sosialhjelp i 1993 blant flyktninger og personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. Notat utarbeidet for kommunaldepartementet. Statistisk Sentralbyrå.

Siden kommunene mottar integreringstilskudd for flyktninger de mottar blir kunnskap om flyktningenes flytteadferd viktig, særlig dersom det er slik at flyttestilbøyeligheten kan være knyttet til integreringsgrad. Særlig fra de største byene har det vært framsatt påstander om at flyktninger med størst problemer med å komme inn i arbeid flytter fra første bosettingskommune og inn til de større regionale sentrene.

Notatet viser at flyktninger som bosettes rundt om i kommunene har en sterk tendens til å flytte fra den første kommunen etter relativt kort tid, og deretter samle seg særlig i Oslo. Sterkest er denne tendensen til flytting blant personer med statsborgerskap fra et afrikansk eller asiatiske land. Spørsmålene som reises i dette notatet er om flytteadferden er betinget av om personene mottar sosialhjelp eller ikke i fraflyttingskommunen, og om bruken av sosialhjelp endres i forbindelse med flyttingen. Den underliggende antagelsen bak analysene synes å være en hypotese om at det kan være en tendens til at flyktninger flytter fra en situasjon med økonomisk selvhjelpenhet (evt. lav sosialhjelpsavhengighet) til en situasjon med større forbruk av sosialhjelp.

Flytteanalysene utføres på et materiale bestående av 18 848 personer som hadde oppholdt seg i Norge i hele 1993, og som bosatte seg i årene 1989 til og med 1992. For 72 kommuner (inkludert alle de store byene) ble det lagt til opplysninger om forbruk av sosialhjelp, og de som flyttet i 1993 ble sammenliknet med de som ikke flyttet. Totalt 12 499 personer er inkludert i analysene av sosialhjelpsbruk, hvorav 969 er registrert som flyttere mellom disse kommunene.

Totalt sett mottok 42 prosent av alle personene sosialhjelp i 1993. Denne andelen er helt identisk blant de som flyttet og de som ikke flyttet. Det mottatte beløp per klient (og stønadslengden) varierer sterkt med hvor lenge personene har vært i Norge: jo lengre man har vært i Norge, jo mindre mottar man (for en noe kortere periode). Derimot er det ingen forskjeller mellom de som flyttet og de bofaste. Flytterne skiller seg heller ikke fra de bofaste på demografiske variabler som kan tenkes å påvirke etterspørselen etter sosialhjelp. Når det gjelder endringer i forbruk av sosialhjelp i forbindelse med flyttingen finnes ingen støtte for antagelsen om at forbruket er eller blir større i tilflyttingskommunen: 13 prosent av de som flyttet mottok sosialhjelp i fraflyttingskommunen, men ikke i tilflyttingskommunen. 28 prosent mottok sosialhjelp både før og etter flyttingen. 10 prosent flyttet fra en situasjon uten sosialhjelp til å bli mottakere i den nye kommunen.

Konklusjonene er derfor entydige: Det er ingen indikasjoner verken på at personens forhold til sosialhjelpen påvirker flyttheadferden, eller at det finnes noen tendens til at flyktninger bosatt i små kommuner flytter fra en situasjon med økonomisk selvhjulpenhet til sosialhjelpsavhengighet i de største byene.

Flyttemønstrene er ikke kontrollert for nasjonalitet, det nevnes kun at det er afrikanere og asiater som har størst flyttestilbøyelighet, – hvilket må bety at latin-amerikanere har en betydelig lavere tendens til å flytte. Hvorfor det er slik? Kan det tenkes å være forskjeller mellom nasjonalitetene i hvorvidt flytting også er knyttet til endring i grad av økonomisk selvhjulpenhet? Dersom de ti prosentene som flytter til sosialhjelpsavhengighet alle er afrikanere, mens de som flytter ut av avhengighet alle er asiater, vil vi kunne få den stikk motsatte konklusjon, nemlig at det er en sterk sammenheng mellom sosialhjelp og flytting, men at denne nøytraliseres på et aggregert nivå, fordi sammenhengen har motsatt fortegn for ulike etniske grupper.

Langørgen, Audun 1995: Faktorer bak kommunale variasjoner i utgifter til sosialhjelp og barnevern. Notat, Statistisk Sentralbyrå, 1995.

Som et ledd i arbeidet med NOU 1:1996 («Rattsø-utvalget») foretok Statistisk sentralbyrå en analyse av innvandrerbefolkningens effekt på de kommunale utgifter til økonomisk sosialhjelp. Hensikten var å klarlegge hvorvidt innslaget av innbyggere med fjernkulturell bakgrunn, og hvor lenge de har vært i Norge, gir et selvstendig bidrag til variasjonen i sosialhjelpsutgifter, kontrollert for andre potensielt relevante trekk ved befolkningen (bl.a. arbeidsledighet, skilte/separerte, mottakere av overgangsstønad, uførepensjonister og aldersstruktur).

Analysene er utført på utgifter i 1993 i alle landets kommuner. Ved å koble samme flere personregistre ble det definert to grupper av innvandrere med fjernkulturell bakgrunn: Flyktninger bosatt i årene 1989–93 og «andre», det vil si. personer som i all hovedsak har vært i landet lengre enn fem år. På dette datamaterialet, med kommunale driftsutgifter til sosialhjelp per innbygger som avhengig variabel, ble effektene av innvandrere identifisert gjennom 16 litt ulike regresjonsmodeller.

Resultatene viste en sikker utgiftsdrivende effekt særlig av nylig ankomne flyktninger, men også av innvandrere med lengre oppholdstid. Langørgen konkluderer selv med at en nyankommet flyktning øker utgiftene med 10 000 kroner, mens en innvandrer med lengre oppholdstid øker dem med 6000 kroner. (Den statistiske) Forklaringen på dette ligger i at innvandrergруппene har en høyere tilbøyelighet til å motta sosialhjelp, slik at en høy andel innvandrere i befolkningen i en kommune dermed øker sosialhjelpsutgiftene tilsvarende. Disse effektene må karakteriseres som relativt sterke: De ligger på halvparten av effektene av arbeidsledighet blant personer under 25 år, men er av samme styrke som effekten av andelen skilte/separerte.

Metodisk skal man alltid være varsom med å gi kausale fortolkninger av årsaksforhold på individnivå på grunnlag av tverrsnittsdata over kommuner. Faren for økologiske feilslutninger er alltid overhengende. Strengt tatt viser ikke analysene mer enn at utgiftene til sosialhjelp per innbygger er større i kommuner hvor det (også) er en høy andel innvandrere i befolkningen, og en høy andel klienter blant innvandrere trenger ikke nødvendigvis å være forklaringen på utgiftsvariasjonene mellom kommunene (dersom klientandelen for eksempel er omvendt proporsjonal med antallet innvandrere).

Likevel er det ingen tvil om at kommunenes flyktningebefolkning gir et signifikant bidrag til variasjonene i kommunenes sosialhjelpsutgifter, – med den åpenbare følge at sammenlikninger av sosialhjelpsutgifter mellom kommuner med henblikk på å vinne kunnskap om for eksempel klienttyper eller administrativ tildelingspraksis må kontrollere for klientenes etniske bakgrunn. Tidligere var dette ikke noe problem, fordi det var mulig å identifisere direkte utgiftene til flyktninger (de ble refundert av staten). Med dagens integreringstilskudd får forskningen, som diskutert i avsnitt 2.3, ikke «hjelp» av de administrative rutene.

Kirkeberg, Mads Ivar (1995) Innvandrere og inntekt – fra hjelp til selvhjelp?. Artikkel i Samfunnsspeilet, nr 2. Statistisk Sentralbyrå.

Artikkelens utgangspunkt er et forsøk på å beskrive forskjeller i levekår mellom nordmenn og ulike innvandrergupper ved å analysere hvordan husholdningenes nivåer på, og sammensetning av, disponibel inntekt varierer med hovedpersonens etniske bakgrunn.

Ved å koble sammen en lang rekke registre over husholdningssammensetning, hovedpersonens etniske tilhørighet, samt alle husholdningens inntekts- og utgiftskomponenter presenteres det husholdningsregnskap for 1993.

Analysene viser små forskjeller i inntektsnivå og -sammensetning mellom norske familier og familier med opprinnelse i Vest-Europa og USA. Den disponible inntekten for disse gruppene ligger på 170–190 000 kroner, og sosialhjelpen utgjør mellom 2 og 3 prosent av denne inntekten. For familier med opprinnelse i den 3. verden er inntekten betydelig lavere, 125 000, og sosialhjelp utgjør hele 19,2 prosent av inntekten. I gjennomsnitt mottok disse familiene 24 000 kroner i sosialhjelp. Det presenteres også data over seks nasjonaliteter innen denne gruppen fjernkulturelle innvandrere: Somaliere framstår som den desidert mest sosialhjelpsavhengige lavinntektsgruppe. I snitt hadde somaliske husholdninger kun 15 600 kroner i lønnsinntekt og en samlet disponibel familieinntekt på 86 000, hvorav sosialhjelp utgjør 63 prosent av denne (og barnetrygd vel 10 prosent). Indere derimot framstår faktisk som mer lik den norske befolkningen enn for eksempel pakistanske familier.

Artikkelen angir grupper av årsaker bak den store variasjonen i inntektsnivå og struktur for de ulike innvandrerguppene: for det første at fjernkulturelle innvandrere er lokalisert i lavtlønnsyrker, for det andre at arbeidsløsheten er betydelig høyere enn hos nordmenn og vestlige innvandrere. For det tredje pekes det på at de ulike fjernkulturelle minoritetene har hatt ulike motiver for å komme til Norge: Blant de typiske arbeidsimmigrantene som kom tidlig på 1970-tallet (indere, pakistanere, tyrkere) er inntektsnivåene høyere og sosialhjelpsavhengigheten mindre enn for mer nylig innvandrede (flyktninge-)grupper. Dette forholdet kommer til uttrykk ved at blant innvandrere som kom til Norge på 1970-tallet utgjorde sosialhjelpen 6 prosent av samlet inntekt, mens den for grupper som kom på 1980-tallet og i 1990–92 utgjorde henholdsvis 16 og 37 prosent.

Det å spesifisere sosialhjelpens andel av samlet inntekt etter etnisk gruppe er antakelig en svært god måte å fange opp integreringsgrad, fordi opplysninger om nivå på arbeidsinntekt og sosialhjelp koples sammen på en i levekårsforstand relevant måte. Som en innvending kan det reises at artikkelen kun presenterer gjennomsnittsdata for alle familien innen en nasjonalitet, og dermed ikke fanger opp om det er små grupper med stor avhengighet som genererer mønsteret, eller om mer eller mindre hele gruppen har svakere avhengighet. Videre ville dataenes relevans som levekårsinformasjon økt dersom det var justert for husholdningsstørrelse, for eksempel ved at inntektsnivåene ble omregnet til nivå per husholdningsenhet. Da ville uten tvil forskjellene mellom den norske befolkningen og de ikke-vestlige innvandrene øke.

I Norge har vi ingen offisiell fattigdomsgrense, mens en slik benyttes hyppig i rapportering av levekårsforhold i andre land. I forlengelsen av overnevnte studie kunne det for eksempel lett vært foretatt beregninger som kunne vise hvor stor andel av barna innen de ulike etniske gruppene (inkludert norske) som vokser opp i fattigdom.

Statistisk Sentralbyrå har de siste tre årene gjennomført flere prosjekter for primært å kartlegge flyktningers tilpasninger til arbeidsmarkedet i årene etter ankomst til Norge. Fra disse prosjektene skal to publikasjoner omtales, da disse presenterer analyser hvor bruk av sosialhjelp inngår som avhengig variabel.

Osmunddalen, Å og Kalve T: Bofaste innvandreres bruk av sosialhjelp 1987–93. Statistisk Sentralbyrå, Rapporter Nr 4.1996.

Rapporten har tre utgangspunkt: For det første at graden av sosialhjelpsbruk er en god indikator på innvandreres grad av økonomisk selvhjulpenhet (og som sådan et mål på integrering), for det andre at andelen mottakere av sosialhjelp blant utenlandske statsborgere i 1993 er fire ganger så høy som blant

nordmenn, og for det tredje, at sosialhjelpsstatistikkens skille mellom norske og utenlandske statsborgere er lite egnet til å analysere innvandrerbefolkningens forbruk av sosialhjelp. Sosialhjelpsstatistikken får, med sin definisjon av innvandrere som utenlandske statsborgere, bare registrert halvparten av innvandrerbefolkningen (i 1987), samtidig som den da også fanger opp at den del av innvandrerbefolkningen som har beholdt sitt utenlandske statsborgerskap har en større andel mottakere av sosialhjelp (18,9 prosent) enn innvandrerbefolkningen som helhet (8,7 prosent).

Rapporten undersøker i hvilken grad sosialhjelp er en kort eller mer langvarig inntektskilde for innvandrere, og forsøker å kartlegge hvilke faktorer som kan forklare lang tids avhengighet av sosialhjelp blant innvandrere. Grunnlaget for undersøkelsen er den del av innvandrerpopulasjonen som kom til Norge før 1.1.1987, og de som kom i årene 1987 og 1988 (i alt overveiende grad flyktninger). Disse personenes forhold til sosialhjelpen er deretter registrert for årene til og med 1993.

Funnene i denne undersøkelsen leder til interessante betraktninger, i (minst) tre retninger: For det første viser dataene at sosialhjelpsavhengigheten er en funksjon av botid: Jo lengre man har vært i Norge, jo lavere er sannsynligheten for å være sosialhjelpsmottaker. De forklarende mekanismene bak denne sammenhengen må da søkes i egenskaper ved innvandrerene som varierer over tid (og som følge av oppholdstid), – antydningssvis slik som mestring av norsk, det å ha skaffet seg norske eller sertifiserte utdanningsbevis, fortrolighet med norsk væremåte og så videre. På den andre siden må slike forklaringer kontrolleres for den mulighet at flyktningekullene som har kommet opp gjennom de senere årene ikke skiller seg fra hverandre langs variabler som kan påvirke hvor raskt de blir økonomisk selvforsørget. Sagt på en annen måte, om de flyktningene som har vært her lengst hadde gode forutsetninger for å klare seg selv økonomisk etterhvert som oppholdet i Norge er blitt lengre, så betyr ikke dette at flyktninger som har kommet nylig nødvendigvis vil innlede samme type karriere med fallende sosialhjelpsavhengighet, dersom deres ressursmessige «bagasje» er dårligere ved ankomsten til Norge.

For det andre viser rapporten at tidspunktet for når en person kom til Norge påvirker sannsynligheten for å være sosialhjelpsmottaker. Mekanismene bak en slik sammenheng må søkes i forhold innen Norge som varierer i tid, slik som for eksempel etterspørselen etter arbeidskraft, situasjonen på boligmarkedet, omfanget av diskriminering og så videre. Men igjen kan det være slik at flyktningekull som kommer på ulike tidspunkt også kan variere i forutsetninger for å klare seg i Norge. Dette vil statistisk komme til syne som en ankomsteffekt, mens mønstrene kan være frambrakt av samspill mellom norske forhold og trekk ved flyktningene.

Dette leder til en tredje betraktning, nemlig at studier av integrerings-/sosialhjelps-karrierer etter ankomst til Norge må forsøke å få best mulige data om de innvandrende gruppenes økonomiske og sosiale forutsetninger ved ankomsten til Norge, inkludert deres motivasjoner for oppholdet samt biografien som emigrant fra det opprinnelige hjemlandet. I studier basert på registerdata kan slike kjennetegn i liten grad fanges på annen måte enn ved nasjonalitet.

Blom Svein (1996) Inn i samfunnet? Flyktningekull i arbeid, utdanning og på sosialhjelp. Rapporter nr 5. Statistisk Sentralbyrå.

Kommunal og arbeidsdepartementets Innvandringsavdeling har finansiert et større prosjekt ved Statistisk Sentralbyrå, med det formål å øke kunnskapen om hvordan flyktningers integrering i arbeidsmarkedet er en prosess som forløper over tid. Rapporten presenterer resultatene fra dette arbeidet. Analysenes primære siktemål er å beskrive inntreden i arbeidsmarkedet, men også utdanningsaktivitet og forbruk av økonomisk sosialhjelp.

Rapporten følger seks kull med flyktninger, som kom til Norge i de seks årene 1987-1992. Et flyktningekull er definert som flyktninger som ble bosatt i samme kalenderår. Ved å koble sammen ulike offentlige registre er det kartlagt arbeids- utdannings- og sosialhjelpsforhold for til sammen 20 749 personer i alderen 16–74 år. Ved hjelp av beskrivende statistikk følges de ulike kullenes fordeling på disse aktivitetene for hvert av årene etter at de ble bosatt til og med 1993. Ved å sammenlikne endringene i andelen som mottar sosialhjelp i hvert av årene innen hvert kull, for ulike nasjonaliteter innen hvert kull og mellom kullene, trekkes det konklusjoner om sammenhenger mellom forbruket av sosialhjelp og henholdsvis. botid, ankomstår og nasjonalitet. Det presenteres også multiple regresjonsanalyser med

sosialhjelpsbruk i hvert av observasjonsårene som (binær) avhengig variabel, uten at denne analysen bringer fram nye momenter ut over å kunne tallfeste den relative betydningen av botid, ankomstår, nasjonalitet, kjønn og alder.

Datamaterialet viser en svært høy sosialhjelpsbruk: Vel halvparten av de flyktningene som kom på slutten av 1980-tallet var sosialhjelpsmottakere året etter at de ble bosatt. For dem som kom de tre første årene av 1990-tallet er nivået ennå høyere, i overkant av 60 prosent. For alle kullene er det en tendens til at andelen klienter faller ettersom oppholdstiden blir lengre: Reduksjonen i klientandel er likevel ikke særlig stor: For de kullene som har lengst oppholdstid (dvs. som kom i 1987 og 1988) var andelen sosialhjelpsmottakere i 1993 henholdsvis 45 og 49 prosent.

De mest interessante funnene er likevel de store forskjellene mellom grupper av ulike nasjonaliteter. Disse mønstrene stilles ikke opp på samme måte som for ankomstår, botid og kjønn, men presenteres indirekte i vedleggene. Det kan derfor være verdt å stille dem opp på en direkte sammenliknbar måte, slik det er gjort i tabell 1. For å kontrollere for botid har jeg sammenliknet de gruppene som kom i 1988:

Tabell 1 Andelene av personene 16–74 år som ble bosatt i 1988 og som mottok sosialhjelp i 1989, 1991 og 1993 etter landbakgrunn

Nasjonalitet	1989	1991	1993	Antall
Bosniere	48	36	41	133
Kurdere	54	45	50	205
Irakere	66	67	57	164
Iranere	61	63	59	1057
Tamiler	57	46	34	610
Vietnamesere	46	53	56	646
Ethiopere	69	69	60	199
Somaliere	60	68	61	251

Hensikten med å sammenstille data fra rapporten på denne måten er å vise hvordan konklusjonen om en fallende andel sosialhjelpsklienter over tid for materialet som helhet er satt sammen av tildels svært ulike forløp for de ulike nasjonalitetene. For den desidert største gruppen, iranere, er det ikke mulig å hevde at det er noen slik fallende tendens. For den nest største gruppen er det faktisk motsatt: andelen klienter er høyere etter fem års opphold i Norge enn den var etter ett år. For tamilene er det derimot svært markert tendens til at andelen klienter faller kraftig som følge av oppholdstid. Kombinert med tamilenes relative størrelse, samt det forhold at for de andre store gruppene er det ingen effekt av oppholdstid, er det tamilenes adferd som bestemmer konklusjonen dersom ikke nasjonalitet spesifiseres.

En viktig side ved denne rapporten er nettopp at den presenterer data på en slik måte at nasjonalitetsforskjellene kommer fram. Dermed bidrar rapporten til å begrunne en viktig utfordring for videre forskning, nemlig spørsmålet om hva det er ved ulike flyktningegrupper som gjør at deres integreringskarriere er så forskjellig, når vi nettopp sammenlikner grupper som har vært like lenge i landet, og som kom på samme tid: Forskjellene i sosialhjelpsbruk kan altså ikke være knyttet til at de har vært utsatt for ulik grad av etterspørsel etter arbeidskraft i det norske samfunnet, og de har i utgangspunktet hatt like lang tid til rådighet for å bli fortrolige med norsk språk og væremåte. Dette betyr likevel ikke at vi helt kan utelukke at det kan være forhold i Norge som kan bidra til å forklare forskjellene. Det kan tenkes å være av betydning om det aktuelle kullet innen den enkelte nasjonalitet er plassert tidlig eller sent i en innvandringsbølge for nasjonaliteten. For 1988-kullet er for eksempel somalierne og etiopere i 1988 de første i en slik bølge, mens tamilene i 1988 allerede var etablert i Norge. Ulike former for læring om hvordan man tilpasser seg til norske forhold finner ganske sikkert sted innen de etniske gruppene. Men hva pionerene lærer bort, om det er tilpasninger til arbeidsmarked eller til sosialkontoret, får stå som et ubesvart spørsmål inntil videre.

Gulløy, E, Blom, S og Ritland, A, (1997) Levekår blant innvandrere 1996: Dokumentasjonsrapport med tabeller. Notater nr 6. Statistisk Sentralbyrå.

I 1996 gjennomførte Statistisk Sentralbyrå en første landsomfattende levekårsundersøkelse blant innvandrere i Norge. 2500 innvandrere med bakgrunn fra tidligere Jugoslavia, Tyrkia, Iran, Pakistan, Vietnam, Sri Lanka, Somalia og Chile ble utvalgt og intervjuet etter vanlig metodikk for norske levekårsundersøkelser.

Fra undersøkelsen er det ikke publisert annet om sosialhjelpsbruk enn andelen av personene som mottok sosialhjelp de siste tolv månedene før undersøkelsestidspunktet: Disse dataene viser for det første at 26 prosent av respondentene hadde mottatt sosialhjelp, og for det andre, at andelen varierer kraftig mellom de ulike gruppene: Fra 66 prosent mottakere blant somaliere, ned til 10 prosent blant tamiler.

Foreløpig er disse levekårsdataene ikke tilgjengelige for forskningsmiljøene, men det er ingen tvil om at det her foreligger et datamateriale med et betydelig potensial for å vinne økt kunnskap om forbruk av sosialhjelp. En svakhet ved materialet, utfra ønsket om å analysere innvandrernes forhold til sosialhjelpen, er likevel at det inneholder så få opplysninger om personenes sosio-økonomiske posisjon (til familien) i sine hjemland, og at det ikke er stilt spørsmål om personenes holdninger til ulike sider ved integreringspolitikk og bruken av sosialhjelp i denne forbindelse.

3.2 Analyser av data for Oslo

Oslo kommune opplevde en kraftig økning av utgiftene til sosialhjelp i løpet av 1980-årene. Antallet mottakere steg fra et stabilt nivå på rundt 10 000 gjennom hele 1970-tallet, til en ny stabilitet på omkring 30 000 mottakere fra og med 1988. Uten at det finnes eksakte tall, kan det antydningssvis anslås at fjernkulturelle innvandrere står for om lag halvparten av økningen både i utgifter og klientmasse. Samtidig har Oslo opplevd en betydelig innflytting av innvandrere fra andre deler av landet, og en tendens til at grupper som kulturelt står lengst fra den norske majoritetsbefolkningen samler seg i Oslo. Oslo har nå i overkant av 50 000 innbyggere av ikke-vestlig opprinnelse, og – igjen grovt – denne delen av befolkningen mottar i overkant av 300 millioner kroner året i økonomisk sosialhjelp. Sagt på en annen måte, en tidel av befolkningen «forbruker» en tredel av de samlede utgiftene, og denne situasjonen synes å anta en permanent karakter.

Denne bakgrunnen ledet til to presserende spørsmål for kommunen utover på 1990-tallet: Hva er det som forklarer denne store sosialhjelpsavhengigheten innen innvandrerbefolkningen, og i hvilken grad er det slik at Oslo virker som en magnet på de immigrantgrupper som vanskeligst lar seg integrere? Dette førte til at Oslo kommune, både utfra genuine behov for økt kunnskap og utfra et motiv om å dokumentere ovenfor statlige myndigheter ekstraordinære utgiftsbehov, initierte flere prosjekter midt på 1990-tallet. De tre rapportene som nå skal kommenteres har alle sitt utgangspunkt i denne politiske konteksten.

«Innvandrerens bruk av sosialhjelp», Oslo-Speilet, Nr. 6. 1994. Byrådsavdeling for Finans og plan. Oslo Kommune.

I desember 1994 publiserte Oslo kommune data over andelen av befolkningen som er brukere av sosialhjelp, brutt ned på mottakernes etniske bakgrunn.. Bakgrunns materialet var en kobling mellom sosialhjelpsstatistikken for 1992 og Statistisk sentralbyrås fødelandsfil, og omfattet alle som mottok sosialhjelp i 1992, bortsett fra de personer (og utgifter) som gikk over Innvandreretaten. (Denne sistnevnte gruppe har en svært høy andel klienter, og de tall som blir presentert er derfor minimumstall).

Analysene viste et markant større forbruk av sosialhjelp blant innvandrere med opprinnelse utenfor vesten: Mens de utgjorde 10 prosent av befolkningen, gikk hele 33 prosent av de samlede

sosialutgiftene til denne gruppen. 30 prosent av byens fjernkulturelle innbyggere over 18 år var enten selv mottaker eller familiemedlem av en mottaker, mens tilsvarende andel var 7 prosent blant den norske befolkningen. Beløpene klientene mottok var større blant innvandrerne enn blant norske og vestlige personer: 42 000 kroner i året i gjennomsnitt blant innvandrerne sammenliknet med 24 000 hos den andre gruppen. Også den gjennomsnittlige stønadperioden var noe lengre: 6,2 mot 4,8 måneder.

Det ble også funnet markante forskjeller mellom fjernkulturelle og andre klienter: Innvandrerclientene var i langt større grad gifte personer med barn (29 prosent blant innvandrerne, 4 prosent blant andre), og sosialhjelpen var viktigste kilde til inntekt for en større andel av innvandrerne enn blant norske og vestlige klienter: 57 prosent mot 44 prosent.

Mens de overnevnte funnene på mange måter bekreftet hva sosialetaten allerede hadde en sterk følelse av, var det to funn som kanskje overrasket noe: det første var at det ble funnet en svært liten effekt av hvor lenge innvandrerne hadde vært i landet. Innvandrere som var kommet før 1985 hadde kun en marginalt mindre sosialhjelpsavhengighet enn de som var kommet etter 1985. Det andre funnet viste enorme variasjoner i sosialhjelpsavhengighet etter etnisk tilhørighet: Fra over 60 prosent mottakere blant iranere og irakere, via 52 prosent blant vietnamesere og ned til 23 prosent blant tamiler.

Artikkelen i Oslo-speilet er en ren dokumentasjon, og den antyder intet om hvilke faktorer som kan tenkes å ligge bak de observerte mønstrene. Derimot var konstateringen av de store forskjellene mellom etniske grupper, og den svake effekten av botid, et viktig utgangspunkt for at Oslo tok initiativet til en levekårsundersøkelse nettopp blant flyktninger som hadde bodd mer enn fem år i Norge:

Djuve, Anne Britt og Hagen, Kåre, 1995: «Skaff meg en jobb!» Levekår blant flyktninger i Oslo. Fafo-rapport 184. Oslo: Fafo.

Bakgrunnen for undersøkelsen var en antagelse innen Oslo kommune om at det fem-årige integreringstilskuddet fra staten ikke dekket kommunens faktiske utgifter til integrering av flyktninger. Sagt på en annen måte, kommunen ønsket å få kartlagt levekårene til innvandrere som hadde bodd i Norge i mer enn fem år, med særlig vekt på ulike etniske gruppers sterkt varierende deltagelse i arbeidsmarkedet og sosialhjelpsavhengighet.

Undersøkelsen ble designet som en tradisjonell levekårsundersøkelse, hvor universet ble definert til personer som ble bosatt i Norge i 1988 og 1989, og som samtidig var registrert som bosatt i Oslo i mars 1995. Disse kriteriene definerte en gruppe på 3323 personer fordelt på 54 statsborgerskap. Fra denne ble personer 18–64 år tilhørende de seks største nasjonalitetene valgt ut: iranere, tamiler, vietnamesere, chilenerne, somaliere og kurdere. Fra hver gruppe ble det trukket tilfeldig 120 personer (for kurderne 67) for intervjuing. 37 prosent av adressene viste seg å være feil, men av de personene som ble funnet av intervjuerne stilte 78 prosent opp til omkring. en times intervju. Intervjuene ble gjennomført etter et standardisert spørreskjema, og på personenes eget morsmål (bortsett fra for iranerne, hvor norske intervjuere ble benyttet). I tillegg til analyser basert på intervjumaterialet inneholder rapporten også noe data fra Statistisk Sentralbyrå som ble laget spesielt i forbindelse med prosjektet.

Rapporten er uten tvil den til nå mest omfattende analyse av innvandrere og sosialhjelp, og selv om den er basert på relativt få observasjoner, tyder de funn som er sammenliknbare med andre undersøkelser på at rapporten tross dette klarer å gi et generaliserbart bilde av situasjonen til personer i Oslo som kom som flyktninger til Norge for seks-sju år siden. Analysene kan sammenfattes i fem punkter:

- Det er et svært høyt forbruk av sosialhjelp blant personene. Nær halvparten, 48 prosent, har mottatt slik hjelp siste år, og det gjennomsnittlige stønadsbeløp per klient er 65 000 kroner. Dette funnet ble sammenliknet med tall fra Statistisk sentralbyrå for alle flyktninger i Oslo (som kom til Norge i 1988 eller 1989), som viste 43 prosent klienter og gjennomsnittlig stønadsbeløp på 52 500 kroner. Dette antyder at Fafo-undersøkelsens underlagsmateriale er noe skjevt i forhold til hele populasjonen.
- Det er en betydelig variasjon mellom de ulike nasjonalitetene i andelen klienter og i hvor mye de mottar. Størst er avhengigheten blant somaliere (67 prosent klienter), lavest er den blant

tamiler (14 prosent). Det er kun små effekter av tradisjonelle sosio-økonomiske bakgrunnsvariabler på sannsynligheten for å være klient: Nasjonalitetsforskjellene er så store at de dominerer nærmest fullstendig.

- Mangel på arbeid framstår som den desidert viktigste grunn til å søke sosialhjelp. Hvilke andre faktorer som påvirker sosialhjelpsbruken varierer mellom nasjonalitetene, – først og fremst fordi husholdningsstruktur og nasjonalitet er tett forbundet. Undersøkelsen finner imidlertid at like viktig som at personer blir gående som klienter fordi de ikke får arbeid, er det at de er blitt klienter som følge av at de har mistet eller sluttet i jobb.
- Tre av fire klienter mottar sosialhjelpen som et fast beløp per måned. Når mottatt beløp analyseres som en funksjon av inntekt fra arbeid (og barnetrygd) synes utmålingen av sosialhjelp å fungere som en type garantert minsteinntekt, som «løfter» husholdningene opp på en inntekt rundt 90–100 000 kroner.
- Når det gjelder klientenes opplevelse av å leve på sosialhjelp synes den mest utbredte holdningen å være at det oppleves som ubehagelig å ikke kunne yte noe til gjengjeld. Hele syv av ti mottakere gir uttrykk for en slik opplevelse. Det er ingen utbredt holdning blant personene at de oppfatter sosialhjelpen som en rettighet, eller at et så rikt land som Norge burde gi mer sosialhjelp.

Rapporten reiser også problematikk som har vært svært ømtålige i den offentlige debatten: Det antydes at svart arbeid kan være en relevant faktor for å forstå mønstrene i sosialhjelpsbruken. Omfanget av svarte inntekter kan tenkes å komme til syne som svake sammenhenger mellom registrert arbeidsinntekt og mottatt sosialhjelp. Dersom en person har svært liten oppgitt inntekt, samtidig som vedkommende ikke mottar sosialhjelp, kan dette være en indikasjon på illegale inntekter. Analysene viser at sammenhengene mellom arbeidsinntekt og mottatt beløp i sosialhjelp er svært like for personer innen gruppene, men varierer sterkt mellom gruppene – en antydning om at svart arbeid er mer utbredt innen noen nasjonaliteter enn andre. For det andre finner rapporten at både mødres og fedres yrkesdeltakelse faller når antallet barn øker. Det antydes at dette kan være en tilpasning til at summen av barnetrygd og sosialhjelp blir større enn inntekten fra de lavest betalte jobbene i arbeidsmarkedet. I såfall spenner kombinasjonen av sosialkontorenes stønadssatser, barnetrygden og lønnsnivået for ufaglærte opp en fattigdomsfelle som kan tenkes å gi grunnlag for ulike former for ikke-intenderte tilpasninger.

Rapportens styrke er at den er rik på variabler, og at alle analyser gjennomføres med personenes nasjonalitet som variabel. Sosialhjelpsbruken analyseres fra flere ulike teoretiske og metodiske innfallsvinkler. På den andre siden er underlagsmaterialet spinkelt, det refererer seg kun til situasjonen for innvandrere i Oslo, og flere av konklusjonene ligger i grenselandet mellom sikre funn og hypoteser (noe som ikke underslås). Nyten av rapporten for videre forskning ligger derfor først og fremst i at den spenner ut vidt et lerret av problemstillinger.

Djuve, Anne Britt, Hagen, Kåre og Bjørnskau, Torkel (1996) «Fra behov til budsjett» En evaluering av Oslo kommunes kriteriebaserte budsjettfordeling mellom bydelene. Fafo-rapport 210. Oslo: Fafo.

Denne rapporten er primært en evaluering av Oslo kommunes inntektssystem for byens 25 bydeler, hvor ulike typer av levekårsdata sammenstilles og benyttes til å evaluere hvorvidt ressursrammene som tildeles bydelene står i samsvar med de sosiale behovene til befolkningen i den enkelte bydel. I denne forbindelse presenterer rapporten data produsert av Statistisk Sentralbyrå over ulike husholdningstypers gjennomsnittlige nivå på samlet disponibel inntekt og etter hvorvidt husholdningen mottar sosialhjelp eller ikke. Disse beregningene ble gjort for å få bedre data om den økonomiske situasjonen i familiene hvor barn (under 7 år) vokser opp, etter barnas etniske bakgrunn.

Med data over disponibel forbruksenhet per husholdningsmedlem for samtlige husholdninger i Oslo for 1993 viser rapporten, ikke særlig overraskende, at i familier hvor begge barnas foreldre bor sammen, har innvandrerne betydelig dårligere økonomi enn i norske og vestlige familier. Forskjellen er langt mindre mellom husholdninger med enslig forsørger. Dataene viser i tillegg at enslige forsørgere med

innvandrerbakgrunn faktisk har åtte prosent større disponibel inntekt enn de som ikke mottar sosialhjelp (74 mot 68 tusen kroner disponibelt per forbruksenhet). For norske enslige forsørgere er det motsatt, – de som mottar sosialhjelp har en dårligere økonomi enn de som ikke mottar sosialhjelp (89 mot 92 tusen). Dette kan bety både at enslige innvandrermodre har lettere for å få sosialhjelp enn norske enslige forsørgere, eller det kan bety at det blant enslige innvandrermodre er mange som ville kunne få økonomisk hjelp, dersom de hadde søkt.

De mest interessante dataene er likevel opptellingen av hvordan barn 0–7 år fordeler seg etter etnisk bakgrunn mellom ulike familietyper og hvorvidt husholdningen mottok sosialhjelp eller ikke. Tallene er såpass tankevekkende at de er presentert under.

Tabell 2 Prosent av barna 0–6 år som tilhører en husholdning som mottok sosialhjelp i 1993 etter husholdningstype og hovedforsørgers etniske bakgrunn. I parentes antallet barn avhengig av sosialhjelp i de ulike kategoriene.

	Familie	Enslig	Etnisitet
Farget	41,5 (2813)	52,1 (748)	43,3 (3561)
Hvit	4,5 (1219)	28,5 (2349)	10,1(3568)
Familietype	11,9 (4032)	32,0 (3097)	16,4 (7129)

For det første viser analysen at 43 prosent av alle barn i Oslo med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn vokser opp i husholdninger som er helt eller delvis avhengig av økonomisk sosialhjelp. Tilsvarende tall for norske barn er ett av ti. For det andre viser tabellen en sterk effekt av familietype for norske barn, mens denne effekten er langt svakere for innvandre. Multivariate analyser med barn som databærende enhet, og sannsynligheten for å bo i en husholdning som mottar sosialhjelp som avhengig variabel understøtter dette mønsteret ytterligere: For innvandrerbarn er det av mindre betydning om foreldrene bor sammen eller ikke, mens dette er betydningsfullt for norske barn.

En svakhet ved disse analysene er at de ikke får tatt hensyn til hvor mye husholdningen mottar i sosialhjelp. (Statistisk sentralbyrå ville ikke utlevere denne variabelen). På den andre siden er det svært nyttig å få belyst sosialhjelpsbruken hos innvandrere sett med barns øyne: For nesten halvparten av innvandrerbarna framstår sosialhjelp som en normal inntektskilde, mens det er et langt sjeldnere fenomen blant norske barn.

De spørsmålene som reiser seg i kjølvannet av denne undersøkelsen kan grovt grupperes i tre: For det første, i hvilken grad påvirker denne sosialhjelpsavhengigheten barnas oppvekst og sosialisering? For det andre, i hvilken grad er slike mønstre en effekt (for barna) av at foreldrene har en marginal posisjon i arbeidsmarkedet, eller er det slik at det faktisk skjer en tilpasning hvor innvandrerfamilier med mange barn foretrekker sosialhjelp framfor lønnsarbeid? Og for det tredje, i hvilken grad er dette et særtrekk ved befolkningen i Oslo, eller et trekk ved det å være ikke-vestlig innvanderer i Norge?

3.3 Kunnskapsstatus: Oppsummering

De ni rapportene vi har gjennomgått har, som før nevnt, ikke hatt som sitt primære siktemål å utforske innvandrerbefolkningens forhold til sosialhjelpen. De er frambrakt for andre formål, og de preges (derfor) av manglende tilknytning til den mer etablerte sosialhjelpsforskningen. Konkret betyr dette at studiene har tatt sit utgangspunkt i det særegne ved de innvandrerne som har kommet de siste tiårene, nemlig flyktningebakgrunnen. Det er aspekter ved etablering og integrering i de norske velferdsarenaene som har stått i fokus, og ikke hypoteser om en økonomisk og sosial marginalisering. Satt på spissen, det er kommunaløkonomiske bekymringer for store utgifter, og ikke sosialpolitiske bekymringer for levekår, som har vært utgangspunktet for forskningen. Bidragene preges derfor alle, mer eller mindre, av at de mangler det metodisk beste utgangspunktet for slike studier, nemlig data som muliggjør systematisk sammenlikning av innvandrergruppers forhold til sosialhjelpen med norske referansegrupper.

På den andre siden synes fire trekk ved innvandrernes forbruk av sosialhjelp å komme så klart til syne i de ulike bidragene, at vi kan snakke om vel etablerte faktisk forhold:

For det første: Forbruket av sosialhjelp er betydelig høyere blant innvandrere enn blant nordmenn. En gitt innvandrer av ikke-vestlig opprinnelse har tre til fire ganger så høy sannsynlighet for å være sosialhjelpsmottaker enn en nordmann. De gjennomsnittlige beløpene innvandrerne mottar er også høyere, men her er konklusjonene sterkt betinget av hvilke nasjonaliteter som tas med i innvandrerbegrepet, og av hvordan flyktningenes spesielle situasjon håndteres i analysene.

For det andre: Alle analyser som kontrollerer for nasjonalitet finner betydelige og sikre effekter av dette kjennetegnet ved personene. Det er en gjennomgående enighet om hvilke grupper som er mest og minst berørt av økonomisk sosialhjelp. Et interessant trekk er at nasjonalitetsforskjellene i sosialhjelpsavhengighet innen Oslo synes å være nært identiske med mønstrene for hele Norge. Samlet sett gir den kunnskapen som foreligger ingen støtte for at Oslos innvandrere er spesielt sterkt avhengige av sosialhjelp, snarere synes det heller å være slik at den manglende integrering av så mange av Norges etniske minoriteter er mer synlig i Oslo, rett og slett fordi det bor flere innvandrere i hovedstaden.

For det tredje: Høy avhengighet av sosialhjelp synes å befeste seg som et permanent trekk ved flere av de store innvandrergruppene. For en del grupper faller avhengigheten markert jo lengre personene innen disse gruppene har vært i Norge, men dette er langt fra et allment trekk ved alle innvandrere. Nå er det rimeligvis ikke mulig å få data over tid for lengre perioder enn det innvandrergruppene har vært i Norge. I prinsippet gjenstår det derfor å se hvordan sosialhjelpsavhengigheten vil utvikle seg. På den andre siden er det ingen tvil om at den «offisielle» antagelsen om at flyktninger er økonomisk selvforsørget etter fem år er en smule feilaktig.

For det fjerde: Sosialhjelpsavhengigheten blant de etniske minoritetene gjelder, i motsetning til i den norske majoritetsbefolkningen, i betydelig grad barnefamilier. Dette antyder for det første at det er andre (eller ytterligere) mekanismer som fører til sosialhjelpsavhengighet blant innvandrere enn blant nordmenn, for det andre betyr dette at vi står ovenfor en oppvektsproblematikk av betydelige dimensjoner.

Med utgangspunkt i de gjennomgåtte rapportene skal vi nå forsøke å stille opp utfordringer for den videre forskningen.

4 Utfordringer for videre forskning

Forskningsutfordringer kan bare meningsfylt stilles opp utfra noen begrunnede oppfatninger om målsettingene for forskningen. Særlig gjelder dette for vårt tema, hvor forskningsetiske problemstillinger påkaller særlig varsomhet. Innvandrenes levekår og problemer med å integrere seg i Norge påvirkes av en lang rekke prosesser hvor økt kunnskap kan, på ikke intenderte måter, lett påvirke disse prosessenes virkemåte til det verre for innvandrerne. Det er her lett å peke på faren for at kunnskap om ulike nasjonaliteters adferd i arbeidsmarkedet kan gi opphav til rykter om god og dårlig arbeidskraft, som igjen påvirker måten grupper behandles på og sannsynlighetene for å få arbeid, eller hvordan kunnskap om tilpasninger til sosialhjelpen kan frambringe oppfatninger om dyre og billige grupper, sett fra et kommunaløkonomisk ståsted og dermed lede til seleksjonsprosesser i bosettingsarbeidet.

De forskningsetiske utfordringene ble antydnet tidligere, og skal ikke gjentas her. I stedet settes det opp åtte konkrete utfordringer for videre empirisk forskning. Utfordringene er formulert utfra et ønske om å frambringe kunnskap som kan kaste lys over et alvorlig levekårsproblem hos en ikke uvesentlig del av befolkningen i Norge. Tallmessig er ikke innvandrerbefolkningen så stor, knapt 2–3 prosent av hele befolkningen, men dersom en ny underklasse er under utvikling, og lett lar seg gjenkjenne ved sin hudfarge, har også velferdssamfunnet et problem. Utfra dette ønsket må forskningen selv få forfølge de hypoteser og antakelser som er rent vitenskapelig begrunnet. Men fordi sosialhjelpen, og måten den benyttes på i norsk integreringspolitikk, vever virkemåten til det kommunale tjenesteytende apparat sammen med innvandrenes levekår på helt spesielle måter, er det et vel så viktig ønske om å frambringe kunnskap som kan bidra til å forbedre den offentlige politikken. Jeg har derfor valgt å dele forskningsutfordringene i to typer: De første fire henleder oppmerksomheten mot hvilke sosiale prosesser som er virksomme, mens de fire siste primært konsentrerer seg om å øke innsikten i hvordan den offentlige politikken virker.

4.1 «Hva er det vi har funnet når vi finner etnisitet?»

Alle undersøkelser som inkluderer nasjonalitet finner sterke og sikre effekter av personenes nasjonalitet, eller etnisitet om man vil, på etterspørselen etter sosialhjelp. Vi har vist hvordan konklusjoner om innvandrere som gruppe kan bli svært villedende om det ikke kontrolleres nettopp for personenes etniske bakgrunn. Samtidig har det innen norske forskningsmiljøer (og innen velferdsforvaltningen for den saks skyld) vært en rådende oppfatning at etnisk bakgrunn er irrelevant for å forstå en persons levekår i Norge. Samvariasjoner mellom etnisk bakgrunn og forhold til arbeidsmarked og sosialhjelpen antas å skyldes tette sammenfall mellom etnisk bakgrunn og sosio-økonomiske levekårsressurser. Denne «alt koker ned til klasse»-oppfatningen trenger å bli etterprøvd: Hva er det *egentlig* vi har for oss når vi avdekker store og systematiske forskjeller i sosialhjelpsbruk mellom personer fra ulike nasjonaliteter?

På den andre siden er det viktig å holde fast ved at etnisitet i seg selv ikke kan ha noen forklarende effekt på noe som helst, og at statistiske samvariasjoner mellom etnisitet og levekår og adferd blant personer i Norge ikke trenger å ha noe med kultur å gjøre. De virkninger vi finner av etnisk bakgrunn må nødvendigvis være virkninger av noe annet som henger sammen med en persons etniske bakgrunn. Etnisitet kan *disponere for egen adferd*, slik dette oppfattes når man forklarer personers adferd ved henvisning til «deres» kultur, eller det påpekes sammenhenger mellom etnisk bakgrunn og mer tradisjonelle sosio-økonomiske kjennetegn. Ikke minst er dette et viktig aspekt når vi vil vinne kunnskap

om innvandrere som har kommet til Norge som flyktninger, – og som derfor i svært mange tilfeller oppviser stor likhet i sosiale bakgrunnsvariabler og/eller flyktningebiografi. Men en persons etniske bakgrunn kan også påvirke *andres adferd*, som når vi forklarer et trekk ved en etnisk minoritet ved henvisning til prosesser og mekanismer som opereres av majoriteten. Det klassiske eksempelet på dette er selvfølgelig diskriminering på grunnlag av hudfarge eller «rykter» om hvordan personer fra denne gruppen oppfører seg, enten det nå er i arbeids- eller boligmarkedet eller ved måter å oppføre seg på i forhold til offentlige myndigheter.

Jeg vil ikke gå lenger her, etnisitet er ikke kun et begrep, det er snarere et stort og omfattende forskningsfelt. Mitt poeng er ikke at det er nødvendig å mobilisere en stor antropologisk ekspertise for å vinne innsikter i hva som ligger under nasjonalitetsforskjellene. Like feilaktig som å forklare alt med «sosial klasse» vil det være å gå til den motsatte ytterlighet, – å anta at det er «kultur» som er nøkkelen til økt innsikt. Begge disse forklaringsmåtene vektlegger egenskaper ved innvandreren, og blir lett blinde på det øyet som bør se etter egenskaper ved det norske samfunnet som frambringer så store forskjeller i sosialhjelpsavhengighet. Når tamiler kommer raskt i jobb og blir sosialhjelpsuavhengige, mens somaliere går inn i en permanent klientrolle, så trenger ikke forklaringen på dette å ligge på Sri Lanka eller i Somalia. Den kan jo godt ligge i Norge!

Forskningsmessig er nasjonalitetsforskjellene en spennende utfordring som, antydningvis, må møtes ved prosjektopplegg som forsøker å dekomponere en persons nasjonalitet til variabler som beskriver vedkommendes sosio-økonomiske bakgrunn, holdninger om og til eget livsprosjekt, erfaringer med ulike sider av det norske samfunnet, opplevelse av rollene som arbeidstaker og sosialhjelpsklient og så videre. Slik forskning er også nødvendig fra et annet ståsted, nemlig for å unngå at bestemte grupper stemples som bestående bare av sosialhjelpsklienter og trygdemisbrukere. Dersom ikke vår felles forståelse for hva som ligger bak dagens observerbare nasjonalitetsforskjeller økes radikalt, legges et grunnlag for illegitime generaliseringer om forskjellige gruppers adferd og væremåte, og politiske og ideologiske strømninger i samfunnet kan stigmatisere enkelte etniske minoriteter. I denne forbindelse er det ikke bare nordmenns oppfatninger av innvandrere som er relevant, men vel så mye ulike minoriteters oppfatninger av hverandre.

4.2 (Manglende) Tilstedeværelse av arbeidsimperativer

Manglende arbeid er en viktig grunn til høy sosialhjelpsavhengighet, og det er klare negative samvariasjoner mellom yrkesdeltakelse og sosialhjelpsavhengighet dersom nasjonalitet er analyseenhet. På den andre siden har forklaringen om at sosialhjelpsklienter er klienter fordi de ikke har jobb et tautologisk preg, og vi benytter den for eksempel i svært liten grad på norske klienter. I de aller siste årene har det vært en reell etterspørsel etter helt ukvalifisert arbeidskraft som ikke har ført til noen vesentlig reduksjon i arbeidsledigheten blant innvandrere. Forskningsutfordringen blir derfor å grave grundigere i sammenhengene mellom arbeidsmarked og etterspørsel etter sosialhjelp, og i denne forbindelse er det nødvendig å tematisere forholdet mellom arbeidsimperativer og velferdsmodell i det norske samfunnet.

Hele vår velferdsmodell, med sin store yrkesdeltakelse, to-inntektsfamilien og det sinnrike system av kontantytelser, er nødvendigvis tuftet på en lang rekke premisser som på den ene siden utgjør arbeidsimperativer (protestantisk etikk, yrkesmobilitet, økonomisk uavhengighet gjennom egen inntekt, boliggjeld, selvrealisering gjennom arbeid – også for kvinner, sosial status gjennom høy inntekt og stort konsum av varer, sosial degradering ved å måtte søke sosialhjelp), og som på den andre siden skal sikre den personlige økonomi dersom mulighetene for å delta i lønnsarbeid svikter eller er redusert. Dette systemet hviler på et fundament av historisk og kulturell art som ikke blir synlige før det avsløres av innvandrergupper. De bringer med seg større variasjon i familietyper, syn på statusen knyttet til ulike typer av yrker, i syn på mødres yrkesaktivitet, i økonomiske forpliktelser ovenfor andre familiemedlemmer, i syn på verdigheten av å leve på sosialhjelp, i syn på legitimiteten av sosiale ordninger, oppfatninger av hvilket nivå på konsumgoder og bolig som er nødvendig og annet. Kort sagt: Kan vi uten

refleksjon anta at innvandrergruppers adferd i det norske arbeidsmarkedet er tuftet på de samme normer? Kan vi uten videre anta at alle innvandrere foretrekker lønnsinntekt framfor sosialhjelp, – selv om majoritetsbefolkningen gjør det?

Ideer kan alltid genereres ved brutalt å snu et perspektiv: Kanskje det interessante spørsmålet ikke er hvorfor innvandrene etterspør sosialhjelp – den tilbys dem fra første bosettingsdag, men snarere: Hvilke motiver har de for å skaffe seg et utkomme gjennom lønnsarbeid, i et samfunn hvor det finnes alternative velferdsstatlige kilder til inntekt? Hvorfor skulle de fortsette å jobbe dersom endringer i familieforhold gjør at sosialinntekten overstiger arbeidsinntekten?

Denne typen av problemstillinger har det ikke vært legitimt å stille opp innen norsk sosialforskning, og de assosieres med politiske krefter som står fjernt fra vederheftig samfunnsforskning. På den andre siden, *dersom* man kan vise at kombinasjonen av barnetrygd og sosialhjelp rent faktisk overstiger inntekten fra de lavest betalte jobbene, er det da ikke dette en fullgod og forståelig forklaring på hvorfor personer ikke skaffer seg en jobb? I de senere årene har oppmerksomheten økt omkring incentivvirkningene på arbeidsmotivasjon av ulike sider ved de velferdsstatlige kontantytelsene. Slike rasjonalistiske forklaringer på forbruk av trygdeytelser er alltid kontroversielle, både fordi de impliserer antagelser om klientenes (manglende arbeids-) moral og fordi de spiller en så stor rolle i det nyliberale, politiske angrepet på velferdsstaten. På den andre siden, slike forklaringer utgår fra konsistente teoretiske premisser og er falsifiserbare, og de kan derfor ikke avvises før de har vært etterprøvd. Og dersom de skulle vise seg å ha en forklarende kraft på innvandrernes forbruk av sosialhjelp, er dette viktig innsikt for å forstå velferdsstatens virkemåte når befolkningen gradvis blir fleretnisk.

4.3 Hva er det som virker over tid?

De gjennomgåtte undersøkelserne viser at for flere nasjonaliteter faller sosialhjelpsforbruket over tid. De forklaringer som angis for å forstå slike forløp er gjerne at personene gradvis bedrer sine forutsetninger for å kunne forsørge seg selv i det norske arbeidsmarkedet (bedre i norsk, økt kompetanse, mer forståelse av det norske samfunnet og annet) og at de da kommer ut av klientrollen og inn i en lønnstakerrolle. Det empiriske belegget for slike forklaringer er påfallende magert – selv om forklaringen er plausibel. På den andre siden kan det ligge to vesensforskjellige typer adferd bak et slikt mønster: Den første (rådende?) modellen er at vi forestiller oss en initial beholdning av nyankomne innvandrere hvor alle mottar sosialhjelp. Denne beholdningen blir stadig mindre, fordi personer går inn i arbeid: De mest ressursrike og tilpasningsdyktige går ut tidligst, og de som blir værende klienter blir en stadig mer ressurs svak gruppe. Den andre modellen kan være at innvandrere hele tiden strømmer mellom ulike aktiviteter: Livet i Norge preges av at de går inn og ut av jobber, og utdannings- og andre tiltak og av sosialhjelp. Andelen av personene i en gruppe som et gitt år er sosialhjelpsmottakere må da forstås som bestemt av forholdet mellom slike strømmer. Det kan for eksempel tenkes at personer blir klienter etter en periode i arbeid, og på den måten erstatter personer som går fra sosialhjelp til arbeid.

Dersom man finner at andelen klienter innen en nasjonalitetsgruppe faller over tid, samtidig som stønadslengden øker for dem som er klienter, kan dette forklares både ved at det er de mest ressurs svake innen en gruppe som er forblitt klienter og ved at det er marginaliseringsprosesser innen det norske samfunnet som har gjort innvandrere til klienter. Dette er to vesensforskjellige forklaringer på langvarig sosialhjelpsbruk blant innvandrere, og det er en utfordring for videre forskning nettopp å kartlegge omfanget av slike strømmer mellom arbeid og sosialhjelp. Hva kjennetegner de klientene som klarer å komme ut av sosialhjelp på permanent basis til forskjell fra de som kommer tilbake etter en periode, og hva skiller disse klientene fra de som er blitt værende klienter helt fra de kom til Norge?

4.4 Kan kunnskap om norske klienter generaliseres?

Det er alltid en målsetting for forskning at den skal være kumulativ, og at nye prosjekter kan basere seg på tidligere undersøkelser. Det foreligger en omfattende kunnskap om sosialhjelpsbruk blant nordmenn, samtidig som vi må isolere denne kunnskapens gyldighet til en bestemt etnisk gruppe, nemlig til personer av norsk eller vestlig opprinnelse. Dersom vi antar at minoritetenes forbruk av sosialhjelp må forklares med forhold som kan være etnisk spesifikke, må vi nødvendigvis mene det samme også om nordmenns forbruk. Både kunnskapsmessig og forskningsøkonomisk er det derfor en utfordring å få etterprøvd hvor mye av innsikten om nordmenns etterspørsel som også er gyldig for innvandrere.

For det første er det åpenbart at den sosialhjelpsbruk som registreres som forbruk hos etniske minoriteter som følge av deres etablering som flyktninger, er en helt annen type sosialt fenomen enn sosialhjelpsbruk hos nordmenn. Det er forvaltningsmessige forhold som gjør at disse etableringskostnadene kommer til syne som sosialhjelpsbruk, og forskningen omkring innvandrere og sosialhjelp bør så langt råd er skille ut denne komponenten før det sammenliknes med forbruket blant nordmenn. For forskningen er dette et spørsmål om validiteten til data, og i prinsippet et problem som kan løses ved å trekke ut av forbruket det vi kan kalle den etableringsrelaterte komponenten.

For det andre er det i utgangspunktet ingen grunn til å tro at ikke de samme mekanismer skulle være virksomme for etniske minoriteter som for majoriteten når det gjelder hvilke forhold som leder til etterspørsel etter sosialhjelp. På den andre siden vet vi at klientenes demografiske kjennetegn er svært forskjellige mellom innvandrere og norske klienter. Det er derfor behov for forskning, som ved sitt design og ved utvalg av analyseenheter, er komparative analyser av norske klienter med innvandrere. Det er gjennom slike analyser man kan få innsikt i hvorvidt kunnskap etablert gjennom flere års forskning på nordmenn faktisk kan generaliseres til minoritetene. Særlig spennende vil det her være å sammenlikne sosialhjelpsbruken til andregenerasjons innvandrere med nordmenn i tilsvarende aldersgrupper.

De fire utfordringene som er satt opp kan sammenfattes i fire spørsmål:

- hvorfor varierer sosialhjelpsavhengigheten så sterkt mellom Norges etniske minoriteter?
- hvor stor relevans har økonomiske dis incentiver og verdioppfatninger for å forklare forbruk?
- hvilke mekanismer forklarer innvandrernes vandringer mellom arbeid og sosialhjelp?
- og til sist, kan forklaringer på nordmenns sosialhjelpsadferd generaliseres til innvandrere?

Alle disse fire problemstillingene retter søkelyset på innvandrernes situasjon og deres forhold til sosialhjelpen. De er tradisjonelle utfordringer i den forstand at de gjennom forskningsinnsats vil kunne frambringe ny innsikt og øke forståelsen for innvandrernes forhold til økonomisk sosialhjelp i det norske samfunnet. Men det er også en viktig utfordring for forskningen å øke innsikten om hvordan den velferdsstatlige politikken virker, herunder «effekten av ulike måter å organisere sosialarbeidet på» (side 67, Stortingsmelding 17, 1996–97). I det følgende er det formulert fire forskningsutfordringer som er mer direkte tilpasset et behov for økt innsikt med sikte på å bedre effektiviteten i det norske integreringsarbeidet og å utvikle en offentlig politikk som hindrer utviklingen av sosial marginalisering langs etniske dimensjoner.

4.5 Sosialkontorets rolle i integreringsarbeidet

Påstanden om at måten det norske samfunnet benytter sosialkontoret og den økonomiske sosialhjelpen bidrar til avhengighet og ikke selvhjelp er, som tidligere nevnt, ikke ny i norsk debatt. Derimot er den ikke gjort til gjenstand for empirisk etterprøving, samtidig som behovet for å få styrket påstanden (og endret politikken), eller få den avvist, er mer påtrengende en noen gang.

Denne påstanden kan ikke testes på norsk materiale alene. Skal den belyses må det skaffes variasjon i dens variabler – i offentlig organisering av politikken og i etniske minoriteters forbruk av

sosialhjelp. Det er derfor nødvendig med et komparativt design, hvor organiseringsformer i forskjellige lands måter å integrere flyktninger sammenliknes med hensyn på innvandrernes avhengighet av sosialhjelp.

4.6 Virker det tjenesteytende apparatet?

Arbeid med flyktninger og innvandrere opptar en betydelig del av ressursene ved mange sosialkontorer, særlig i de største byene. I tillegg er det en betydelig virksomhet i regi av arbeidsmarkedssetaten. Det er denne forfatterens inntrykk at dette arbeidet drives etter modeller utviklet for å håndtere den norske befolkningens problemer, med det resultat at bildet preges av famling og lav måloppnåelse, med påfølgende demotivasjon og kynisme innen apparatet. Ansatte med betydelig erfaring søker seg over til andre stillinger, med den følge at institusjonell læring og erfaringsbaserte forbedringer forekommer i altfor liten grad.

Er det kanskje slik at «bakkebyråkratene» er i ferd med å gi opp, og at erfaringene med å drive sosialt arbeid for innvandrere er så nedslående at de blir mer tilbøyelige til rutinemessige å bare betale ut økonomisk sosialhjelp? En frykt for å diskriminere negativt, og/eller oppfatninger om at innvandreres behov er spesielt legitime, kan tenkes å virke i samme retning.

Hvorvidt denne antydende situasjonsbeskrivelsen er dekkende eller ikke, får stå åpent. Men det er en utfordring for forskningen å forsøke å kartlegge oppfatninger, holdninger og årsaksbeskrivelser innen det apparatet som har det konkrete ansvaret for å løse innvandrere inn i det norske samfunnet. Det er all grunn til å tro at verdifulle innsikter ligger lagret her, men at det er nødvendig med en forskningsmessig sammenstilling av denne erfaringen for å få kartlagt i hvilken grad det personell, deres kompetanse og de organisasjonsformer de inngår i, faktisk er tilpasset den oppgaven de er satt til å utføre. Kan det være at de modeller og strategier som er utviklet for sosialt arbeid med nordmenn – og som preger dagens utdanning av sosialarbeidere er lite formålstjenlige for å løse levekårsproblemer blant etniske minoriteter?

4.7 Effekter på andregenerasjons innvandrere

Blant landets etniske minoriteter er det en langt større andel barnefamilier blant sosialhjelpsklientene enn det vi finner innen den norske befolkningen, og i Oslo vet vi at nær halvparten av barna med innvandrerbakgrunn vokser opp i sosialhjelpsavhengige familier. Dette forholdet reiser en omfattende oppvekstproblematikk som bør belyses gjennom forskning. Foreløpig er størsteparten av disse barna relativt unge, men i løpet av de kommende årene vil de være i den alder at de er aktuelle for høyere utdanning og arbeid. Den store testen på om det norske samfunnet virkelig klarer å integrere sine etniske minoriteter, står og faller på om ungdom med innvandrerbakgrunn innleder de samme utdannings- og arbeidskarrierer som sine jevnaldrende norske ungdommer.

Det er derfor viktig å få kartlagt hvordan familiens avhengighet av sosialhjelp, og foreldrenes posisjon i det norske samfunnet, former innvandrerungdommens holdninger og ambisjoner om egne livsprosjekter. Dersom det er sammenhenger mellom foreldrenes økonomiske avhengighet av sosialhjelp og ungdommenes selvoppfatninger av egen sosial bakgrunn, kan dette tenkes å forme deres adferd på måter som vanskeliggjør integrering, og som kan bidra til at en underklassestatus går i arv.

4.8 Samordnet forskningsinnsats

I grenselandet mellom statlig og kommunal integreringspolitikk og det lokale velferdsbyråkrati pågår og planlegges det en lang rekke prosjekter og tiltak med evaluerende hensikter. Flere kommuner har for eksempel fulgt Oslos eksempel og satt eller skal sette i gang levekårsundersøkelser av sin egen innvandrerbefolkning. Store ressurser går med til dette, samtidig som den kunnskapsakkumulerende effekten kunne vært langt bedre. Videre er det grunn til å tro at når Statistisk Sentralbyrå frigir dataene fra sin levekårsundersøkelse for andre forskere, vil vi oppleve en økt interesse for empirisk basert forskning omkring Norges (nye) etniske minoriteter.

Per i dag er det, gjennom forskningsrådets IMER-program, en samordnet innsats omkring tematikker som knytter seg til innvandring. Det er ingen tilsvarende samordning når det gjelder forskning og utredning omkring den problematikken som reises etter at immigrantene er etablert som permanente etniske minoriteter. Man kunne kanskje si at denne type spørsmål burde bli belyst gjennom den ordinære sosial- og levekårsforskningen, på den andre siden er det et faktum, slik blant annet denne kunnskapsstatusen viser, at de relevante forskningsmiljøene i svært liten grad har fanget opp den etniske dimensjon ved levekår i Norge. Samtidig er det heller ikke noen god løsning om det settes i gang en lang rekke mer eller mindre tilfeldige prosjekter. Det er derfor behov for en samordnet og langsiktig orientert innsats som, antydningvis, kunne organiseres rundt et relativt stort og representativt utvalg av innvandrerrhushold, etablert med det formål å følge personene, unge som gamle, i de neste 20–30 år.

Dagens datasituasjon er (eller kan lett bli) god når det gjelder analyser av innvandrernes forhold til arbeidsmarked og offentlige stønader. Statistisk Sentralbyrå har lagt forholdene godt til rette for at det er mulig å gjennomføre sikre analyser av slike forhold. Derimot er det per i dag svært liten kunnskap om innvandrernes holdninger, sosiale biografi og erfaringer med livet i Norge. Og når det gjelder andregenerasjons innvandrere vet vi knapt noen ting. Den over antydende løsning om å etablere et utvalg innvandrerrhushold som følges over tid kan være en ide for å framskaffe nettopp denne type av opplysninger om hvordan det er å leve i Norge som medlem av en minoritet.

Litteratur

Andersen, Ruth (1994), Flyktninger og bruk av sosialhjelp i 1993 blant flyktninger og personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. Notat utarbeidet for kommunaldepartementet. Oslo: Statistisk Sentralbyrå.

Berg, Berit (1995), Kommunalt flyktningearbeid i endring. Trondheim: SINTEF

Blom Svein (1996), Inn i samfunnet? Flyktningekull i arbeid, utdanning og på sosialhjelp. Rapporter nr 5. Oslo: Statistisk Sentralbyrå.

Coleman, Davis and John Salt (1996), «The ethnic group question in the 1991 Census», i Ethnicity in the 1991 Census. Volume One. London: HMSO.

Djuve, Anne Britt og Kåre Hagen (1995), «Skaff meg en jobb!» Levekår blant flyktninger i Oslo. Fafo-rapport 184. Oslo:Forskningsstiftelsen Fafo.

Djuve, Anne Britt og Kåre Hagen (1996), «Fra behov til budsjett» En evaluering av Oslo kommunes kriteriebaserte budsjettfordeling mellom bydelene. Fafo-rapport 210. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo

Gulløy, Elisabeth, Svein Blom og Agnes Ritland (1997), Levekår blant innvandrere 1996: Dokumentasjonsrapport med tabeller. Notater nr 6. Oslo: Statistisk Sentralbyrå.

Kirkeberg, Mads Ivar (1995), Innvandrere og inntekt – fra hjelp til selvhjelp?. Samfunnsspeilet, nr 2. Oslo: Statistisk Sentralbyrå.

Langørgen, Audun (1995), Faktorer bak kommunale variasjoner i utgifter til sosialhjelp og barnevern. Notat. Oslo: Statistisk Sentralbyrå, 1995.

Lien, Inger Lise (1986), Intern organisering ved store sosialkontor. Sosialkontorets plass i innvandrenes problemløsningsreportoar. Rapport nr 4. Oslo: Institutt for Samfunnsforskning

Nasjonale etiske komite for samfunnsvitenskap og humaniora (1996). Forskningsetiske retningslinjer. Oslo: Norges Forskningsråd.

Norges Offentlige Utredninger (1987), Flyktningers tilpasninger til det norske samfunn. Nr. 8. Oslo.

Norges Offentlige Utredninger (1996), Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner. Nr 1. Oslo.

Oslo kommune (1994), «Innvandrerens bruk av sosialhjelp», Oslo-Speilet, Nr. 6. 1994. Byrådsavdeling for Finans og plan. Oslo Kommune

Osmunddalen, Åne og Trygve Kalve (1996), Bofaste innvandreres bruk av sosialhjelp 1987–93. Rapporter Nr 4. Oslo: Statistisk Sentralbyrå.

Statistisk Sentralbyrå (1987), Levekår blant utenlandske statsborgere 1983. Sosiale og økonomiske studier nr 63. Oslo: Statistisk Sentralbyrå.

Stjernholm Fehn, Inger-Lise og Bente Puntervold Bø (1994), Spesialisering eller fragmentering? Organisasjonsendring og nye yrkesroller på sosialkontor. NKSH-rapport nr 4. Oslo: NotaBene.

Wikan, Unni 1996, Mot en ny norsk underklasse. Oslo: Gyldendal.

Innvandrere og sosialhjelp



Forskningssiftelsen Fafo
Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
<http://www.fafo.no>

Fafo-notat 1997:7
Bestillingsnummer: 880