

34

Det 21. århundrets velferdssamfunn

Anne Britt Djuve



INTEGRERING

Etniske minoriteter og de nordiske velferdsstatene

Etniske minoriteter og de nordiske velferdsstatene

Anne Britt Djuve

Fafo

© **Forskningsstiftelsen Fafo 1999**

ISBN 82-7422-252-0

Omslagsillustrasjon: Jon S. Lahlum

Omslagsdesign: Kåre Haugerud

Trykk: Centraltrykkeriet AS

Innhold

Forord	5
1 Velferd for hvem?	7
1.1 Minoritetsgrupper i Danmark	8
1.2 Minoritetsgrupper i Sverige	9
1.3 Minoritetsgrupper i Norge	9
1.4 Innvandringsregimer	10
1.5 Integreringsregimer	11
2 Hva vil vi med integreringspolitikken?	12
3 Levekår for innvandrere i Norden	17
4 Arbeid og inntekt	20
5 Hva er det med oss?	26
5.1 Arbeidsmarkedet	28
6 Hva må gjøres – av hvem?	36
Litteratur	42
Publikasjoner fra Det 21. århundrets velferdssamfunn	44

Forord

Denne rapporten er et av sluttproduktene i prosjektet Det 21 århundrets velferds-samfunn. Prosjektet er finansiert av Landsorganisasjonen i Norge og Det norske Arbeiderparti i forbindelse med LOs hundreårsjubileum i 1999. Det er stor tematisk og faglig bredde i prosjektet, det spenner over temaer innenfor økonomi og arbeidsliv, hverdagslivet og det sivile samfunn, velferdsstatens tjenester, trygd og fordeling. I en rekke publikasjoner diskuteres hvordan det norske samfunn har utviklet seg de siste tiårene, og hvilke utfordringer og mulige veivalg vi står overfor på terskelen til et nytt årtusen.

Prosjektet inneholder bidrag fra forskere i Norge og fra utlandet. Det er stor variasjon i rapportenes omfang og dybde. Noen er basert på seminarinnlegg, mens andre resultatet av lengre utredningsarbeid. En fortegnelse over alle publikasjonene i prosjektet – til sammen 44 rapporter og hovedboka *Mellom frihet og felleskap* – finnes bakerst i rapporten.

Arbeidet på Fafo har vært organisert i en prosjektgruppe med Ove Langeland som prosjektleder. Prosjektgruppen har ellers bestått av Torkel Bjørnskau, Hilde Lorentzen, Axel West Pedersen, samt Jardar E. Flaa og senere Reid J. Stene. I arbeidet med prosjektet har vi mottatt nyttige og konstruktive kommentarer fra flere kollegaer på Fafo og fra andre miljøer. Jon S. Lahlum har på en profesjonell måte sørget for at rapportene kommer ut i en presentabel form. Prosjektgruppen takker oppdragsgiver som har gjort dette arbeidet mulig.

Oslo, april 1999

Ove Langeland

Anne Britt Djuve er forsker ved Forskningsstiftelsen Fafo. Hennes forskningsfelt er særlig levekår og integrering av etniske minoriteter. Djuve har blant annet publisert: Skaff meg en jobb! Levekår blant flyktninger i Oslo. Fafo-rapport. (med Kåre Hagen, 1995) og Virker tvang? Erfaringer med bruk av økonomiske sanksjoner i integreringsprogrammer for flyktninger. Fafo-rapport (med Hanne Cecilie Pettersen, 1997).

Takk til Axel Pedersen og Kåre Hagen for innsiktsfulle innspill og kommentarer.

1 Velferd for hvem?

Norge er i ferd med å befestе seg som et fleretnisk samfunn. Nye etniske minoriteter viser tegn på fast etablering, ved at både en og to generasjoner er født i Norge. I løpet av de to-tre siste ti-årene har norske myndigheter utformet en politikk for og nedlagt betydelige ressurser i at dette multikulturelle samfunnet skal bli et godt sted å leve for både majoritetsbefolkningen og gamle og nye minoriteter. Erfaringene så langt tyder likefullt på at det norske velferdsapparatet fremdeles er et godt stykke unna målene om å integrere nye etniske minoriteter sosialt og økonomisk i det norske samfunnet. Spesielt innen en del flyktningegrupper er det en tendens til at et stort antall individer selv etter lengre tids opphold i Norge er uten nødvendig inntektsgrunnlag, og dermed blir varig avhengig av offentlige overføringsordninger. Svake skoleprestasjoner og et bekymringsfullt omfang av voldelig og asosial atferd fra enkelte innvandrerdømmer, er andre tegn på at integreringen ikke alltid har vært vellykket. Dette er problemer som er felles for alle de nordiske landene som har hatt innvandring av noen betydning de siste førti årene.

Bekymringsfullt er det også at fremmedfrykten i den norske befolkningen er av et betydelig omfang, spesielt tatt i betraktning en i europeisk målestokk beskjeden innvandrerbefolkning og lav arbeidsledighet.

Samtidig er den demografiske utviklingen i den norske befolkningen slik at vi i løpet av kort tid med stor sannsynlighet kommer til å ha behov for økt arbeidskraftstilbud. Med en yrkesdeltakelse blant kvinner som fra før av ligger helt i verdenstoppen, er den innenlandske arbeidsreserven begrenset. For at innvandring skal kunne avhjelpe behovet for arbeidskraft forutsettes det selvfølgelig at de deltar i arbeidsmarkedet. Både humanitære og økonomiske argumenter tilsier dermed at avdekking av årsakene til den lave yrkesdeltakelsen vi på tross av den offentlige ressursinnsatsen kan observere i en rekke innvandrergupper, bør tillegges stor vekt.

På mange måter bidrar større variasjon i befolkningsgrunnlaget til at de etablerte velferdsordningene settes under press: Er de egnet til å dekke behovene til en mangfoldig befolkning, eller er de i (for) stor grad utformet i tråd med behovene i en i verdensmålestokk svært homogen befolkning; etnisk, kulturelt og økonomisk? I denne rapporten diskuteres måloppnåelsen i de deler av det velferdsstatlige tilbudet som går under betegnelsen integreringspolitikk i Norge, Sverige og Danmark, mulige årsaker til at måloppnåelsen ikke har vært bedre, samt mulige tiltak som kunne bedre måloppnåelsen. Som et utgangspunkt for diskusjonen

presenteres nedenfor noen data om utviklingen av innvandrerbefolkningen i de tre landene, samt en beskrivelse av de tre integreringsregimene.

I løpet av sekstitallet skjøt innvandringen av etniske minoriteter med opprinnelse utenfor Europa fart i både Norge, Danmark og Sverige. På femti- seksti- og første del av syttitallet dominerte arbeidsinnvandring fra Sør-Europa (særlig til Sverige), Jugoslavia, Marokko, Tyrkia og Pakistan. På syttitallet innførte alle landene restriksjoner i innvandringspolitikken, og etter dette er det flyktninger og familiegjenforening som har utgjort de største ikke-vestlige innvandrergruppene. Det har til dels vært ulike grupper og ulikt omfang av innvandring i de tre landene.

1.1 Minoritetsgrupper i Danmark

Første januar 1995 bodde det 222 108 innvandrere¹ og 61 641² etterkommere av innvandrere i Danmark. Dette tilsvarer henholdsvis 4,3 og 1,2 prosent av befolkningen. 37 prosent av innvandrerne kommer fra Norden, EU, Østerrike, Sveits eller Nord-Amerika. Av innvandrere fra ikke-vestlige land er de største gruppene tyrkere (24 730), Libanon (10 929) og Iran (9934).

Innvandrerbefolkningen i Danmark har vokst med over 80 prosent siden 1980. En stor del av veksten skjedde i perioden 1985 til 1990, med en betydelig flyktningeinnvandring fra Irak, Iran, Libanon og Vietnam. I løpet av nittitallet har innvandrergruppene befestet seg som varige etniske minoriteter, ved at gruppene av etterkommere, eller andregenerasjons innvandrere, har vokst dramatisk. De største gruppene av andregenerasjons innvandrere er tyrkere (14 510 personer), pakistanere (5995), libanesere (4178) og personer fra det tidligere Jugoslavia (3842) (Indenrigsministeriet, 1997). Det store flertallet av disse er barn.

¹ Personer som er født i utlandet av foreldre som ikke er danske. For å defineres som dansk må minst en av foreldrene være dansk statsborger og født i Danmark. Denne definisjonen skiller seg fra den som brukes av Statistisk sentralbyrå i Norge ved at det i Norge ikke tas hensyn til statsborgerskap

² Personer som er født i Danmark av foreldre som begge ikke er danske.

1.2 Minoritetsgrupper i Sverige

Første januar 1996 levde totalt 1 161 000 personer med utenlandsk bakgrunn³ i Sverige, tilsvarende 16 prosent av befolkningen. Sverige har gjennom den betydelige arbeidsinnvandringen fra Finland en noe annen bakgrunn som immigrasjonsland enn både Danmark og Norge. 32 prosent av innvandrerne i Sverige kommer fra andre nordiske land, og vel to tredjedeler av disse er finner. Andelen innvandrere fra ikke-europeiske land har økt kraftig gjennom åtti- og nittitallet, delvis som følge av økt innvandring fra disse landene, og delvis som resultat av en betydelig tilbakeflytting til Finland. I 1995 var de største flyktningegruppene fra det tidligere Jugoslavia (116 118 personer), Iran (49040), Tyrkia (29 761), Irak (26 361), Chile (26 979) Libanon (21 555), Etiopia (13 436) og Somalia (10 377) (Heggeman, 1997). Aldersfordelingen og landbakgrunnen til «andregenerasjonsinnvandrere» i Sverige gjenspeiler de store endringene i innvandring som har skjedd. Blant voksne andregenerasjonsinnvandrere (over 20 år) dominerer personer med nordisk eller annen europeisk opprinnelse fullstendig. I de yngste årskullene er det imidlertid like mange som har opprinnelse i asiatiske land som i Norden, og det er også betydelige andeler barn med afrikansk og søramerikansk opprinnelse (SOU 1996:55).

1.3 Minoritetsgrupper i Norge

Ved inngangen til 1998 utgjorde innvandrerbefolkningen i Norge 244 700 personer, eller 5,5 prosent av folkemengden. I løpet av 1997 økte innvandrerbefolkningen med 12 400. Vel 2900 var andregenerasjonsinnvandrere. Svenskene stod for den største økningen med 2900 personer. Deretter fulgte irakere og pakistanere med henholdsvis 820 og 800.

Ved å inkludere andregenerasjonsinnvandrere i innvandrerbefolkningen, blir personer med bakgrunn i Pakistan den største innvandrergruppen i Norge, med 20 900. Svenskene kommer på andreplass og danskene på tredje, med henholdsvis 19 500 og 18 400. Blant førstegenerasjonsinnvandrere uten norsk bakgrunn er det flere fra Sverige og Danmark, henholdsvis 18 800 og 17 100, enn fra Pakistan (12 300).

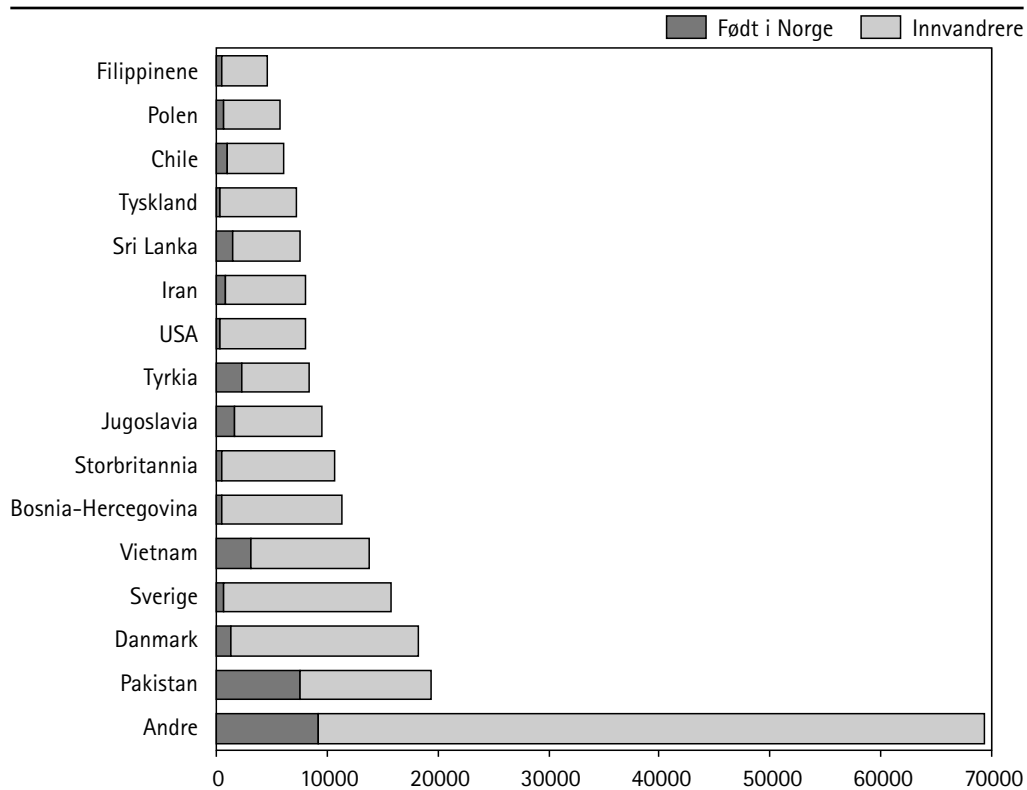
³ Utenlandsk bakgrunn betyr her personer som enten selv er født i utlandet, eller hvis begge foreldre er født i utlandet.

De største flyktningegruppene per 1.1.96 var vietnamesere (13809), personer fra det tidligere Jugoslavia (20 896), iranere (7987), srilankesere (7554), chilenerne (5999) og somaliere (4518).

1.4 Innvandringsregimer

Den viktigste konklusjonen vi kan trekke på grunnlag av disse tallene er at uansett framtidig innvandringsregime er det fleretniske samfunnet kommet for å bli både i Norge, Sverige og Danmark. Innvandringen til de tre landene har vært noe ulik både i omfang og i opprinnelsesland, men har i alle de tre landene resultert i etableringen av det som ser ut som permanente etniske minoriteter. Foreløpig er likevel det fleretniske samfunnet i hovedsak et byfenomen. Tendensen til at en del innvandrere bosetter seg i byer, og da gjerne i bestemte bydeler, gjør at det flerkulturelle samfunnet er mest synlig der. Samtidig tolkes denne skjeve

Figur 1 Innvandrere og barn av innvandrere etter landbakgrunn, 1.1.96



Kilde: SSB Befolkningsstatistikk

geografiske fordelingen av enkelte som et tegn på en mislykket integrering, og noen mener at den såkalte ghettoiseringen er et problem i seg selv.

De innvandringspolitiske regimene i Norge, Sverige og Danmark har, og har hatt, klare fellestrekk. Alle landene innførte restriksjoner i innvandringsreglene rundt midten av syttitallet, og har siden den gang hatt en moderat varig innvandring som i hovedsak har bestått av flyktninger og familiegjenforeninger. I tillegg har alle de tre landene gjennom tilknytning til EU og EØS i løpet av de siste årene åpnet opp for arbeidsinnvandring fra EØS-området, uten at dette foreløpig ser ut til å ha medført store folkeflyttinger.

1.5 Integreringsregimer

Også når det gjelder integreringsregime ligner de tre landene mye på hverandre. Alle de tre landene har politiske målsettinger om at det skal legges til rette for at lovlige innvandrere skal kunne bli integrert i arbeids- og samfunnsnivå. De tiltakene som er iverksatt for å nå disse målene omtales i dette notatet som integreringsregime (til forskjell fra innvandringsregime, som regulerer andre lands statsborgeres adgang til å oppholde seg Norge). Tiltakene er i hovedsak innrettet mot nyankomne flyktninger, selv om også andre innvandrere har krav på språkopplæring. I alle de tre landene er mottak av flyktninger og utplassering i kommuner et statlig ansvar. Staten kompenserer dessuten kommunene for den antatte merutgift det medfører å ha flyktninger bosatt i kommunen. I Norge og Sverige har kommunene ansvar for å skaffe egnet bolig, sørge for støtte til livsopphold samt etablere et tilbud om språkopplæring og innføring i grunnleggende samfunnskunnskap for flyktningene. Som hovedregel skjer tilføring av økonomiske ressurser på linje med, og gjennom samme systemer som til landenes egne innbyggere som er uten evne til økonomisk selvforsørgelse. Behov flyktningene måtte ha utover inntekts-sikring og språkopplæring forutsettes dekket innenfor det ordinære hjelpeapparatet. For eksempel har arbeidsmarkedsetaten samme ansvar for å bistå innvandrere og flyktninger med å finne arbeid som de har overfor resten av befolkningen, etter at flyktningene har nådd et visst nivå av språkkunnskaper. I Danmark har Dansk Flyktningehjelp (en selveiende non-profit organisasjon) ansvaret for integreringsarbeidet de første 18 månedene, deretter overtar kommunene. Et unntak fra dette ble gjort i 1995, i forbindelse med asylbehandlingen og påfølgende bosetting av den store gruppen bosniere som på det tidspunkt hadde oppholdt seg i flere år i Danmark på grunnlag av en midlertidig kollektiv beskyttelse. Siden 1992 har det

også vært mulig for kommunene å overta ansvaret for flyktingene før det har gått 18 måneder. Språkopplæringen er i Danmark et fylkeskommunalt ansvar.

Nivået på den statlige støtten til kommunene varierer betydelig mellom de tre landene. I Norge var det statlige integreringstilskuddet i 1997 på 280 000 NOK per flykting, utbetalt over en femårsperiode. I Sverige var tilskuddet i 1997 på SEK 151 400 for voksne og SEK 92.900 per barn, over en fireårsperiode. I Danmark var støtten til Dansk Flyktningehjelps arbeid i 1997 DKK 9727 i 18 måneder, i alt DKK 175 086. Kommuner som overtar ansvaret for flyktingen før det er gått 18 måneder får en månedlig støtte på 2202 kr til dekning av administrative utgifter, samt full refusjon av utgifter til sosialhjelp. Dansk Flyktningehjelp mottar i disse tilfellene noe midler til å finansiere kostnadene forbundet med et tett samarbeid med, og kompetanseoverføring til, kommunene. Summene er likevel ikke direkte sammenlignbare, siden de tre landene har noe ulike systemer for fordeling av statlige midler til dekning av kommunenes sosialhjelpsutgifter.

Både Norge, Sverige og langt på vei også Danmark har altså tatt i bruk de kjente, velferdsstatlige strukturene for å løse de problemene innvandrere står overfor i sine nye hjemland. Dette er kanskje ikke så overraskende, siden innvandrernes problem overflatisk sett framstår som et inntekts- og ressursproblem. Slike problemer eksisterte det allerede institusjoner som kunne håndtere. Som jeg skal komme tilbake til i siste avsnitt er det imidlertid mer tvilsomt om disse institusjonene var (eller er) egnet til å løse de underliggende problemene til innvandrerne, nemlig adgang til arbeidsmarkedet, herunder oversetting og oppdatering av kvalifikasjoner, samt tilegnelse av språkkunnskaper.

2 Hva vil vi med integreringspolitikken?

Integrering av etniske minoriteter har vært en offentlig politisk målsetting i Norge i minst 20 år (St.meld nr 84 1978-79). Det er imidlertid ofte høyst uklart hva som egentlig er innholdet i begrepet. Til tross for dette fortsetter integreringsbegrepet sin omflakkende tilværelse i norsk innvandringsdebatt og i faglitteraturen. Dette tyder på at begrepet tross sine svakheter favner noe av det brukerne av det er ute etter å formidle, og at (de kjente) alternativene ikke er overbevisende mye bedre.

I St.meld. nr 17 (1996-97) gis den offisielle presisering av integreringsbegrepet: «... likestilling gjennom like muligheter, rettigheter og plikter til deltagelse for alle, uansett opprinnelse». Deltakelse i inntektsbringende arbeid er sentralt, men det

tenkes også på sosial deltakelse og deltakelse i norsk samfunnsliv. Samtidig pekes det på at integreringsbegrepet «signaliserer at innvandrere innen visse rammer kan føre videre kulturell eller religiøs egenart». Integreringsbegrepet knyttes altså til deltagelse, men det gjøres likevel et interessant skille: Det er *mulighetene, rettighetene og pliktene* til deltagelse som skal være like, ikke nødvendigvis realiseringen. Dette er et viktig skille, fordi det gir innvanderne større rom for selv å velge grad av deltakelse, uten at et valg av lav grad av deltagelse nødvendigvis skal oppfattes som lav integreringsgrad. Valgmulighetene modifiseres riktignok av den påfølgende betoningen av plikter, siden plikter i denne sammenheng kan tolkes vidt. Det er like fullt høyst uklart hvordan plikter her skal oppfattes.

En politikk for integrering må nødvendigvis hvile på en forestilling om hva som er et ønskelig utfall av politikken. Den bør ta utgangspunkt i en underliggende ide om hva som er et godt liv for en immigrant, og hva som er et godt flerkulturelt samfunn. Å integrere betyr å føye sammen til et hele, og uten en oppfatning av hvordan dette hele bør se ut, blir det umulig å vurdere hvorvidt sosiale endringer bringer oss nærmere dette målet. Slike forestillinger må nødvendigvis være verdibasert, og vil styre hvilke variabler det er interessant å studere når politikken skal evalueres. En operasjonalisering av integreringsbegrepet framtvinger en stillingstaken til hvor i spenningsfeltet mellom segregering og assimilering integreringspolitikken skal befinne seg: Langs hvilke variabler er det viktig med konformitet, og på hvilke områder kan ulikhet og autonomi aksepteres? Med andre ord må det tas stilling til hvor stort «rommet for forskjellighet» for etniske minoriteter skal være.

Integreringsgraden til en etnisk gruppe kan betraktes som utfallet av minoritetens og majoritetens handlinger. Tabellen nedenfor er hentet fra Djuve og Hagen (1997). I tabellen sammenfattes hvordan det er kombinasjonen av majoritetens og minoritetens atferd som bestemmer hva slags sameksistens som blir realisert. Inne i de enkelte rutene er det med et stikkord forsøkt å beskrive situasjonen slik den kan tenkes å oppfattes fra minoritetens side.

Situasjonen på et gitt tidspunkt er ikke nødvendigvis beskrevet ved bare en av rutene. Ulike grupper både i den norske befolkningen og i innvandrerbefolkningen kan ha ulike ønsker om tilpasninger. Tilpasningsønskene kan også variere fra arena til arena. For eksempel kan en etnisk minoritet ønske stor grad av deltagelse i arbeidsmarkedet, men foretrekke å begrense den sosiale kontakten med majoritetsbefolkningen.

Rutene langs den fallende diagonalen beskriver situasjoner preget av lavt konfliktnivå, mens konfliktnivået øker med rutenes avstand fra diagonalen. De situasjonene som er beskrevet langs den fallende diagonalen er uproblematisk, i den forstand at minoritets- og majoritetsbefolkningen både ønsker og realiserer samme type utfall. For norske myndigheter, som ønsker integrering, blir det en utfordring å utforme en politikk som på den ene siden skal være oppdragende i forhold til fremmedfiendtlige elementer i den norske befolkningen, og på den andre siden utøve et visst konformitetspress overfor etniske grupper som har en etter norske normer, uønsket atferd: For å nå målet om et fargerikt fellesskap må myndighetene på den ene siden aktivt hindre øvrige norske aktører i å drive utestengning og/eller utøve et assimileringsspress, og på den andre siden utvikle en strategi i forhold til minoritetsgrupper som ønsker å isolere seg.

Politiske målsettinger om integrering, og dermed selve integreringsbegrepet, er i sin natur etnosentriske: De beskriver en minoritets tilpasning til en majoritetsbefolkning, *sett med majoritetsbefolkningens øyne*. I dette ligger det at det er majoritetsbefolkningen som definerer målsettingene og som vurderer måloppnåelse, og som dermed også definerer hvor stort «rommet for forskjellighet» for etniske minoriteter skal og bør være. Det som fra nordmenns side oppfattes som stor grad av toleranse, kan fra minoritetens side oppfattes som utilbørlig konformitetspress. Rommet for forskjellighet for minoritetsbefolkningene blir innsnevret ikke bare av norsk lov, men også av de reaksjonene minoritetene møter fra majoritetssamfunnet, både som private ytringer og gjennom offentlig politikk. Hvis vi tenker oss en rangering av (kulturelt betinget) atferd fra en minoritets side etter majoritetsbefolkningens vurdering på en skala fra «helt uproblematisk» til «uakseptabel/svært provoserende», vil det bare være det ene ytterpunktet av skalaen som er lovregulert. I den etnisk norske majoritetsbefolkningen vil det være stort sammenfall

Tabell 2 Ulike strategier for sameksistens mellom majoritetsbefolkningen og minoritetsbefolkningen

Strategi valgt av majoritetsbefolkningen	Strategi valgt av minoritetsbefolkningen			
	Assimilering	Integrering	Segregering	Migrasjon
Assimilering	Kulturelt homogent	Likhetspress	Likhetspress/ selvvalgt isolasjon	Tilbakevending
Integrering	Folklore-etterspørsel	Fargerikt fellesskap	Selvvalgt isolasjon	Tilbakevending
Segregering	Utestengning	Utestengning	Etniske enklaver	Tilbakevending
Utkastelse	Tvangsutkastelse	Tvangsutsendelse	Tvangsutsendelse	Etnisk homogent

mellom bestemmelsene i det norske lovverket og allmenn rettsoppfatning når det gjelder fenomener som omskjæring og tvangsgifting. Innenfor enkelte miljøer i noen etniske grupper er slik atferd ikke bare akseptert, men en forutsetning for å få delta i det sosiale fellesskap. Det er likevel liten tvil om at norsk lov gjelder alle som oppholder seg i Norge, uansett kulturbakgrunn. Norsk lovverk er rimeligvis etnosentrisk, men det vil åpenbart være svært problematisk å operere et kulturrelativistisk lovverk, og klart i strid med grunnleggende prinsipper innenfor en rettsstat. De aller fleste nordmenn vil mene at i den grad etniske minoriteters normer kommer i konflikt med norsk lov, er håndhevelse av disse lovene en legitim innskrenkning av retten til å være forskjellig.

Hvis vi beveger oss nedover på provokasjonsskalaen vil vi etterhvert forlate det juridiske rom og bevege oss over i det moralske. Innvandrere som forsvarer fatwaen mot Salman Rushdie (og hans forleggere) eller argumenterer for at fysisk avstraffelse av barn er fornuftig som ledd i barneoppdragelsen, bryter ikke norsk lov, men utsagnene støter kraftig mot norske normer. Noen innvandrere vil ha et annet syn på plikten til å være økonomisk selvforsørget enn det som forventes i Norge. Dette kan medføre reaksjoner fra sosialkontoret som innvandrerne overhodet ikke var forberedt på, for eksempel i form av å trekke deres omsorgsevne i tvil (Lien, 1986). De mer lettprovoserte av oss kan også finne på å reagere på fremmedartede klesdrakter og uvant matlukt. Et eller annet sted på veien nedover provokasjonsskalaen passerer vi et punkt der reaksjonene fra majoritetsbefolkningen blir illegitime, og vipper over mot rasisme og trakassering. Men hvor, og hvilke og hvem sine normer og verdier skal begrunne at grensen skal gå akkurat her?

Dette er det knapt mulig å gi noe endelig svar på. Dersom vi ønsker å være konsekvente kultur- og verdirelativister kan vi ikke gjøre annet enn å plassere dette punktet øverst i provokasjonsskalaen, fordi kulturrelativisme gjør det umulig å dømme andre kulturer hverken moralsk eller juridisk, siden jo også lovverket er etnosentrisk. Men, som antropologen Thomas Hylland Eriksen har formulert det: «Det sier seg selv at verdirelativismen både fører til politisk lammelse og moralsk likegyldighet» (Eriksen, 1994). En britisk inspirert multikulturalistisk innstilling tilsier at punktet bør settes ved overgangen fra det juridiske til det moralske rom: Så lenge innvandrerne forholder seg til vertslandets lover er det illegitimt av majoritetsbefolkningen å legge seg opp i minoritetenes måte å leve på (Rex, 1996). Unni Wikan har presentert en noe mer pragmatiske formulering: Integrering er «innvandreres plikt til å fungere etter grunnleggende norske verdier og lære seg norsk, samtidig som nordmenn skal rydde rom hos seg selv for innvandreres

spesielle væremåter og verdier»(Wikan, 1995:146), en formulering som også er klarere med hensyn til hva som forventes av innvandrere enn det som er vanlig både i offentlige dokumenter og i faglitteraturen. Den løser likevel ikke problemet med hvor toleransegrensene skal trekkes.

Problemene knyttet til å formulere allment akseptable kriterier for hvor mye og hva slags forskjellighet majoritetsbefolkningen bør akseptere har alvorlige konsekvenser for den praktiske fortolkningen av målsettingene for integreringspolitikken. Rettere sagt: de gjør rommet for individuelle fortolkninger svært stort. Dette kan samtidig være noe av forklaringen på den nesten lammende politiske enigheten om målsettingene for integreringspolitikken. Ved å unngå den vanskelige (og ubehagelige?) diskusjonen om praktiske fortolkninger kan det opprettholdes et inntrykk av at enigheten er større enn hva den i realiteten er. Ulempene ved denne situasjonen er mange: Innvanderne får uklare beskjeder om hva som forventes av dem, de ansatte i det norske hjelpeapparatet får uklare meldinger om hvordan de skal utføre arbeidet sitt, og vi mangler en konstruktiv debatt om hvordan majoritetsbefolkningen som privatpersoner kan og bør forholde seg til kulturkonflikter som måtte oppstå. Det er ikke utenkelig at dette er med på å forsterke konfliktene, blant annet fordi folk føler at deres problemer ikke blir tatt på alvor av de politiske myndigheter. Det er også sannsynlig at fraværet av en bred, åpen debatt om disse tingene har bidratt til at diskusjonen omkring kulturkonflikter i stor grad er blitt avgrenset til arenaer der aksepten av bruk av stereotype beskrivelser av innvandrere og deres væremåte er stor.

Dette taler for en konkretisering av målene for integreringspolitikken. Dette er ikke noen enkel oppgave, og en politisk prosess for å komme fram til mer konkrete målsettinger vil høyst sannsynlig avdekke betydelig større uenigheter enn det som hittil er framkommet. Et første skritt i en slik prosess kunne være å komme fram til hvilke etiske prinsipper integreringspolitikken skal hvile på. En diskusjon av kriterier for atferd som majoritetsbefolkningen bør kunne akseptere (om ikke like) kunne for eksempel ta utgangspunkt i prinsippene størst mulig toleranse, at majoritetssamfunnets lover skal respekteres, og størst mulig respekt for alle gruppers og individers autonomi. Dette vil kunne begrunne følgende liste over kriterier for atferd som bør aksepteres:

- Atferden må ikke være i konflikt med norsk lov
- Den bør ikke føre til vesentlige ulemper for andre etniske grupper, inkludert majoritetsbefolkningen

- Den bør ikke i betydelig grad redusere andre medlemmer av egen etniske gruppes muligheter til et godt liv i Norge.

Fremdeles gjenstår åpenbart tolkningsmuligheter omkring hva som skal forstås som «vesentlig» og «betydelig». Man kan komme et godt stykke videre i tolkningen av dette ved å gjennomføre en diskusjon av akseptable og konstruktive reaksjonsmåter ved konkrete eksempler på kulturkonflikter, selv om det alltid vil (og bør) gjenstå et visst rom for personlig vurdering og handling. Dette vil også tvinge fram en konkretisering av hva det egentlig er ved innvandreres væremåte som nordmenn reagerer på. Resultatene av en slik diskusjon vil dessuten kunne bli en viktig referanse i saker der innvandrere mener seg diskriminert av norske institusjoner eller enkeltpersoner.

De ovennevnte kriteriene vil også kunne gi noen praktiske retningslinjer for hva som er innvandrernes plikter: De plikter å innrette seg slik at de ikke er til vesentlig ulempe for andre. Dette kan for eksempel innebære at innvandrere som ikke har spesielle helsemessige eller andre problemer plikter å gjøre en innsats for å bli selvforsørget, siden de ellers vil påføre andre unødvendige belastninger. Målsettingene for integreringspolitikken blir dermed for det første gjennom kvalifiseringsarbeid å legge til rette for innvandreres muligheter til deltakelse både på arbeidsmarkedet og på andre sentrale velferdsarenaer, for det andre å forhindre at fremmedfrykt og intoleranse i den norske majoritetsbefolkningen innskrenker innvandrernes muligheter, og for det tredje å øve et visst konformitetspress på innvandrere som velger tilpasningsformer som er til vesentlig ulempe for andre.

3 Levekår for innvandrere i Norden

Det er etterhvert veldokumentert at innvandrere fra ikke-vestlige land har betydelige levekårsproblemer i alle de tre landene vi her omtaler, og at problemene i stor grad er knyttet til arbeidsmarkedet: Arbeidsledigheten er klart høyere enn for landenes egne innbyggere, inntektene er lavere, og det er ofte lite samsvar mellom de personlige kvalifikasjoner innvandrerne har og hva slags jobber de får. Samtidig klarer innvandrere fra vestlige land seg godt. Det avgjørende for yrkeskarrieren er dermed ikke om arbeidssøkeren er innvandrer eller ikke, men fra hvor i verden innvandreren kommer. Dette inntrykket forsterkes av at forskjellene også er store mellom de ulike nasjonalitetsgruppene fra ikke-vestlige land.

Også på andre levekårsområder skiller ikke-vestlige innvandrere seg fra majoritetsbefolkningene i Norge, Sverige og Danmark. De er i stor grad bosatt konsentrert i hovedstadsregionene, og dessuten i bestemte deler av hovedstedene (Andersson m fl, 1998). I alle de tre landene er det dessuten dokumentert at de er overrepresentert i visse typer boliger (bukk/bygård) og eierforhold (leide boliger) (Vassenden, 1997, Hummelgaard, 1995, Tema innvandrere, 1991). Innvandrerne bor også betydelig trangere enn det som er vanlig blant majoritetsbefolkningen. Fra de norske levekårsundersøkelsene vet vi at mange av de enslige innvandrerne opplever sosial isolasjon. Enkelte innvandrergrupper er dessuten betydelig mer voldsutsatte enn nordmenn er (Gautun, 1996, Blom og Ritland, 1997). Unge innvandrere i Oslo er også mer engstelige for vold enn det norske ungdommer er (Hagen m.fl., 1994). I Sverige er det foretatt flere undersøkelser av innvandrernes helsetilstand. Den beskrives som dårligere enn totalbefolkningens på en rekke områder. Over 15 prosent har så store helseplager at de medfører nedsatt arbeidskapasitet (Häll, 1996). Skillet mellom innvandrere og svensker gjenstår også etter at det kontrolleres for kjønn, alder, arbeidsforhold og livssituasjon privat (Leiniö, 1995). Levekårsundersøkelsene fra Norge tyder ikke på at innvandrere totalt sett vurderer sin helse til å være dårligere enn det andre grupper gjør. Det er imidlertid enkelte grupper som skiller seg ut med en større selvrapportert sykelighet. Spesielt rapporterer en del flyktningegrupper om betydelige psykiske plager (Djuve og Hagen, 1995). I alle de tre landene er det en overhyppighet av uføre- og førtidspensjonering i visse innvandrergrupper (Grünfeld, 1991, Daun m.fl. 1994, Hummelgaard, 1995).

Datagrunnlaget på feltet innvandreres levekår er noe ulikt fra land til land. I Norge har Statistisk sentralbyrå gjennomført to landsdekkende⁴ levekårskartlegginger av innvandrergrupper, en i 1983 (Støren, 1987) og en i 1996 (Blom og Ritland, 1997, Vassenden (red.), 1997). I tillegg gjennomførte Forskningsstiftelsen Fafo en levekårsundersøkelse av flyktningegrupper i Oslo i 1995 (Djuve og Hagen, 1995). Det er også gjennomført en rekke studier av enkeltgrupper, gjerne avgrenset til en enkelt kommune eller by.

Også i Danmark og Sverige er litteraturen om innvandreres situasjon etterhvert blitt ganske omfattende. Utover en del mer avgrensede studier (er imidlertid

⁴ Ved undersøkelsen i 1983 ble det trukket fra kommuner med mer enn 20 innvandrere fra en av de fem gruppene som undersøkelsen omfattet. I 1996 ble det skjønnsmessig satt sammen områder som hadde mange nok intervjuobjekter til å kunne forsvare rekruttering av en intervjuer, slik at også områder med svært få innvandrere kunne inkluderes.

datagrunnlaget for disse i all hovedsak registerdata, det vil si at de er hentet fra offisielle registre over for eksempel arbeidsledighet, inntekt og boligforhold i hele landets befolkning⁵. Fordelen er at vi på denne måten får sikre data når det gjelder omfanget av ulike problemer. Ulempene er for det første at det er en rekke opplysninger man ikke kan innhente fra andre enn de personene det gjelder (særlig gjelder dette holdninger og opplevelser), og for det andre at mulighetene for å lete etter *årsakene* til de levekårsproblemene vi finner er svært begrenset.

I Sverige er det også publisert rapporter på grunnlag av opplysninger hentet fra de generelle landsdekkende levekårsundersøkelsene, som jo etterhvert omfatter et betydelig antall innvandrere. Det er imidlertid problemer knyttet også til denne datakilden: For det første vil vi «miste» alle innvandrere som ikke snakker godt nok svensk til å bli intervjuet på svensk. For det andre er de ulike etniske gruppene hver for seg så små at man i en tilfeldig utvalgsundersøkelse i liten grad vil kunne skille ut resultater for de enkelte gruppene, selv i Sverige som har den klart største innvandrerbefolkningen i Norden.

Det kan være flere grunner til at dataene om innvandreres situasjon i så liten grad er innhentet fra innvandrerne selv. Innsamling av slike data er svært kostbart, fordi det krever oversetting av spørreskjemaer, rekruttering av flerspråklige intervjuere og ofte spesielle utvalgs- og trekkprosedyrer. Det er vel heller ikke utenkelig at også forskningen er preget av et aldri så lite snev av paternalisme: Det er vi (nordmenn, svensker og dansker) som skal utarbeide løsninger for dem (innvandrerne), og vi er mest opptatt av å lete etter disse løsningene i våre egne systemer og hos våre egne landsmenn. Derfor er også undersøkelsene av nordmenns holdninger til innvandrere tallrike, men svært få har kommet på ideen å spørre innvandrerne om hva de tenker om Norge og nordmenn. Noen slike spørsmål er inkludert i levekårsundersøkelsene fra Norge. I Sverige er det gjennomført to egne surveyer av innvandreres opplevelse av diskriminering (Lange, 1995 og 1997).

Ulikhetene i datagrunnlag mellom de tre landene gjør det problematisk å sammenligne levekår på bred basis. Det feltet som er best dekket er arbeids- og inntektsdata. På mange måter er dette også det mest interessante levekårsaspektet,

⁵Riktignok ble det på begynnelsen av åttitallet gjennomført en levekårsundersøkelse av tre innvandrergrupper i Danmark (Henriksen, 1985). Disse dataene er imidlertid såpass gamle at det er lite aktuelt å sammenligne med norske levekårsdata fra 1996. Også i Sverige er det publisert levekårsdata om innvandrere (Tema invandrare 1991), men disse er hentet fra de ordinære landsomfattende levekårsundersøkelsene. De inneholder derfor ikke mange nok innvandrere til at det er særlig meningsfylt å splitte opp etter etnisk gruppe.

fordi deltagelse i arbeidsmarkedet og evne til selvforsørgelse har så stor betydning både direkte økonomisk, for identitet og selvbilde, og som springbrett til sosial integrasjon. Neste avsnitt er en gjennomgang av eksisterende kunnskap om innvandrersgrupperes integrering på arbeidsmarkedene i de tre landene.

4 Arbeid og inntekt

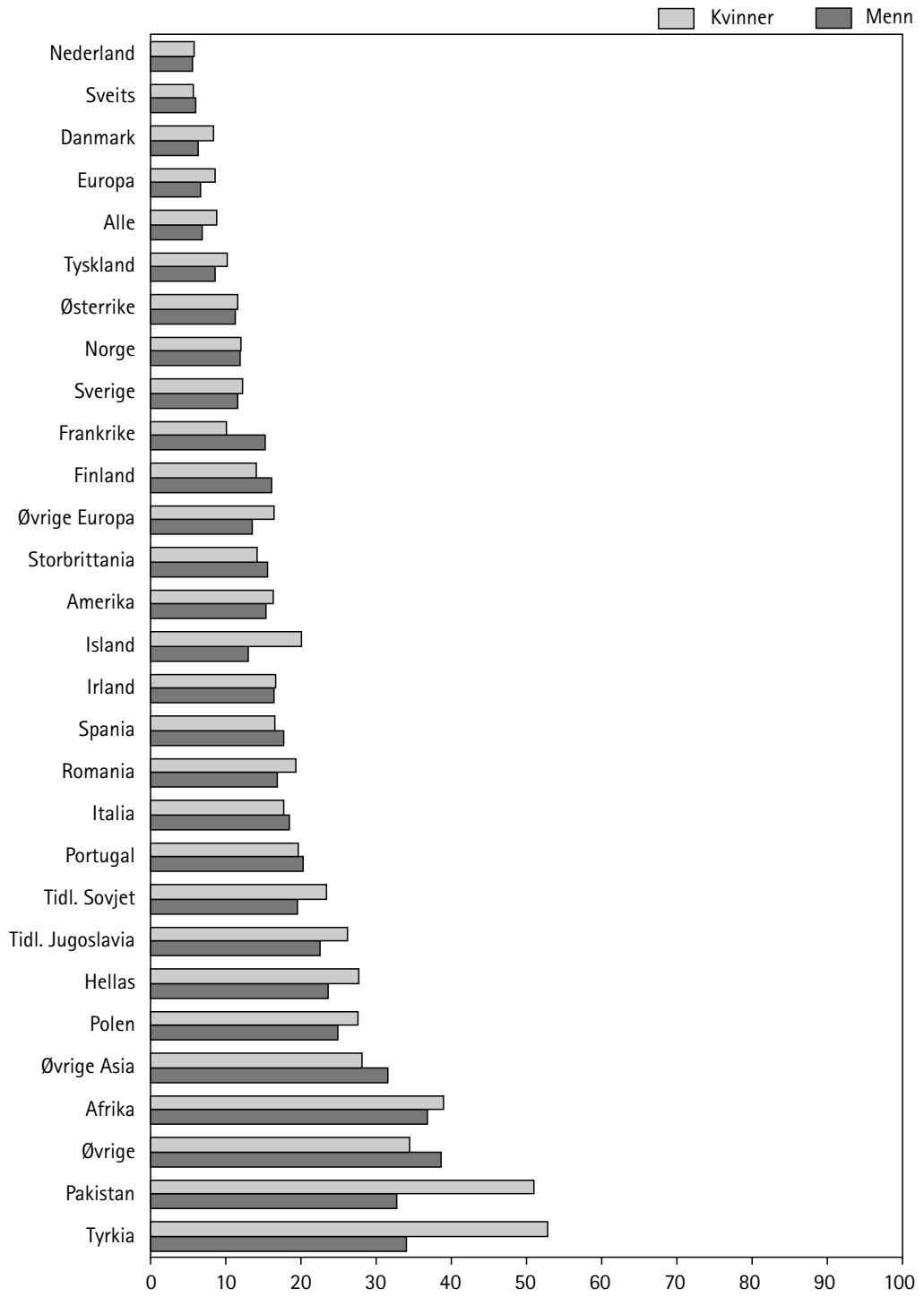
Det å komme i arbeid og få kontroll over egen økonomi, er noe av det viktigste for at flyktninger og andre innvandrere skal kunne finne seg til rette i et nytt land. Dette er også en sentral politisk målsetting for det integreringsarbeidet både i Norge, Sverige og Danmark. Som vi skal se er imidlertid måloppnåelsen ikke den aller beste.

I Danmark varierer den registrerte ledigheten mellom 5,6 prosent blant nederlendere, opp til 41,3 prosent for tyrkere. Ledigheten følger et klart mønster, der innvandrere fra Nord-Europeiske land har de laveste ledighetsratene, mens de gamle arbeidsinnvandringslandene topper ledighetsstatistikken sammen med nye flyktningegrupper fra Afrika og Asia, jamfør figur 2. I en studie Amterne og Kommunernes Forskningsinstitut gjennomførte i 1995 ble arbeidsmarkedstilknytningen til alle ikke-vestlige⁶ innvandrere i yrkesaktiv alder i Danmark studert i perioden 1984 til 1991 (Hummelgaard m.fl, 1995). Analysene er basert på samkjøring av ulike registre (befolkningsregister, arbeidstakerregister). Rapporten viser at arbeidsledigheten for første generasjons ikke-vestlige innvandrere sett under ett i perioden var om lag tre ganger høyere enn for befolkningen som helhet, selv for innvandrere som hadde vært i arbeidsstyrken i flere år. Risikoen for å bli ledig var dessuten 2 til 3 ganger høyere for førstegenerasjons innvandrere. For andregenerasjons ikke-vestlige innvandrere var ledigheten rundt 45 prosent høyere enn for befolkningen som helhet. For andre generasjon har utdanningsnivå stor betydning for mulighetene til få jobb, faktisk tre ganger større betydning enn for deres danske jevnaldrende.

Ledighetsproblemene blant etniske minoriteter har dessuten økt betraktelig fra 1984 til 1991. Ledigheten generelt gikk også opp, men i mindre grad enn blant innvandrere.

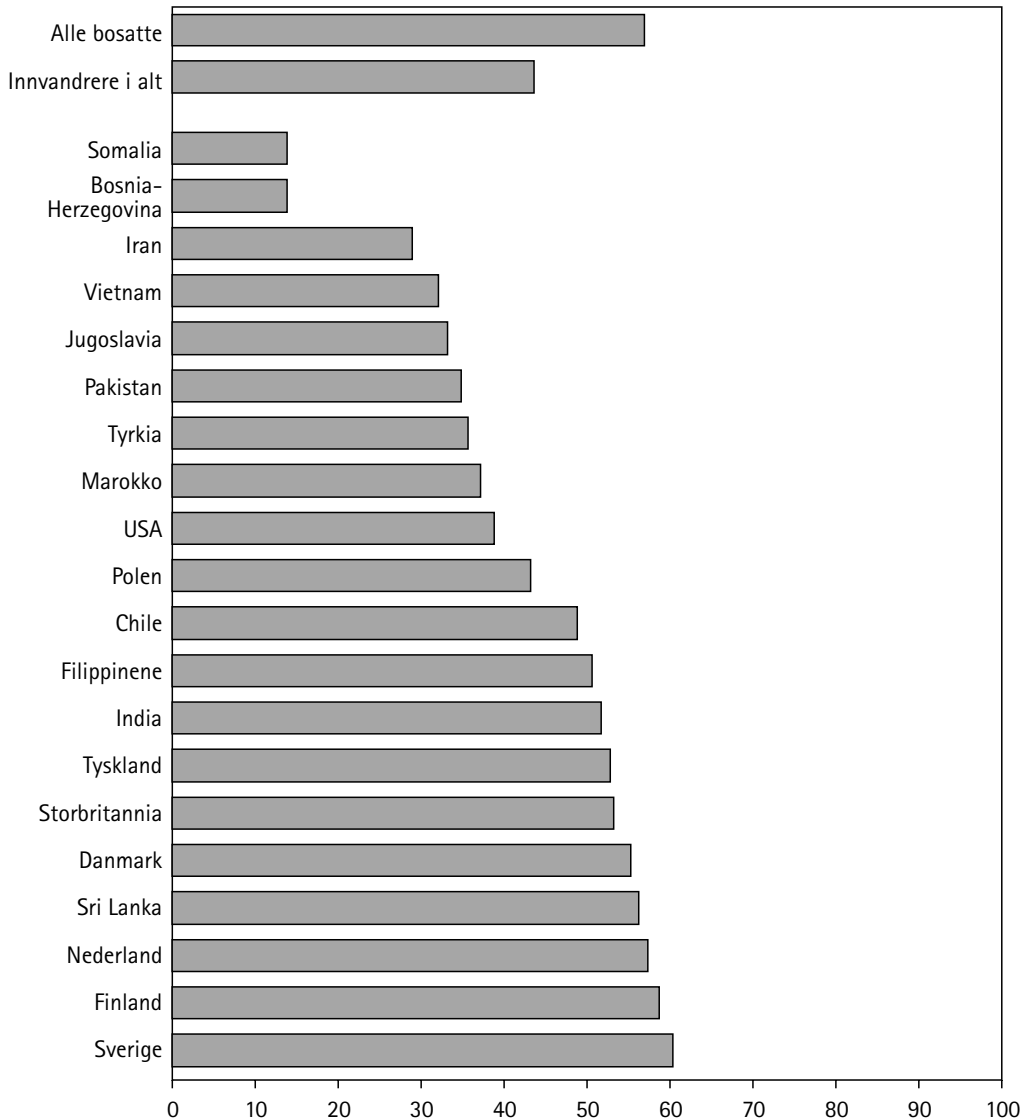
⁶ Gruppen av ikke-vestlige land er i studien definert som alle land med unntak av Norden, Vest-Europa og Nord-Amerika, samt øvrige land som Verdensbanken definerer som høyinntektsland. Dermed er følgende land utover Norden og Vest-Europa ikke med i analysen: Australia, Japan, New Zealand, Canada, USA, Brunei, Hong Kong, Singapore, Taiwan, Israel, Kuwait, Qatar, Forenede Arabiske Emirater, Bahamas, Bermuda og Kypros.

Figur 2 Arbeidsledighet etter statsborgerskap og kjønn. 1. Januar 1996. Danmark



Også i Sverige har innvandreernes posisjon på arbeidsmarkedet blitt kraftig forverret i løpet av de siste 20 årene (Finansdepartementet, 1995). I en undersøkelse av innvandreres situasjon på arbeidsmarked og boligmarked i Stockholm, Göteborg og Malmö (Bevelander, Carlson og Rojas, 1997) presenteres aldersstandardiserte

Figur 3 Arbeidstakerprosent 4. kvartal 1995. De 20 største innvandregruppene i Norge



Kilde: Vassenden, 1997.

sysselsettingsrater for ulike innvandrergupper i de tre byene. Sysselsettingen for både menn og kvinner har gått ned i alle grupper i perioden 1986 til 1993, med unntak av blant norske kvinner. Sysselsettingen varierer voldsomt fra gruppe til gruppe, jmf figur 4.

Mer enn dobbelt så mange innvandrere som svensker har problemer med å klare sine løpende utgifter (Tema invandrere, 1991). Ved Høgskolan i Växjö er det gjennomført en større undersøkelse av innvandrernes arbeidsmarkedskarriere i Sverige. Undersøkelsen omfatter innvandrere som ble registrert i den svenske Folke- og boligtellingsen i 1970, og som har blitt boende i Sverige. Undersøkelsen er en såkalt tvillingsstudie, det vil si at for hver utenlandsfødt person er det valgt en innfødt svenske med samme alder, kjønn, yrke og bostedsfylke ved startåret 1970. Delresultater fra undersøkelsen er publisert i Ekberg, 1990, 1991, 1994 og 1995, og oppsummert i Finansdepartementet 1995, op.cit (Finansdepartementets rapport er

Tabell 3 Gjennomsnittlig familieinntekt etter etnisk gruppe. Førstegenerasjons innvandrere. Norge

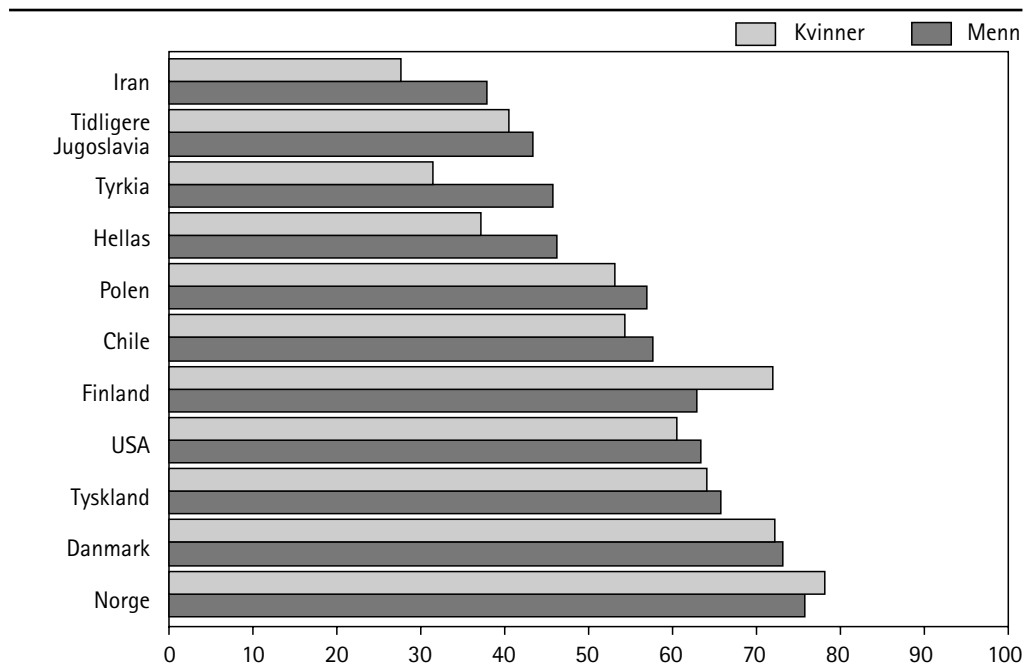
	Yrkesinntekt	Sosialhjelp	Samlet inntekt
Frankrike	239100	1300	276900
Tyskland	205200	1200	245700
Sverige	204500	1400	240700
Norge/Andregenerasjons innvandrere	201800	1300	256000
USA	197000	1000	267800
Danmark	196700	1200	238600
Sri Lanka	148500	8100	159700
Polen	145200	5800	189200
Chile	133200	11600	165600
Kina	128500	1800	163800
Tyrkia	126800	16300	173600
Pakistan	124400	12400	176500
Marokko	117700	14300	173900
Etiopia	73100	28100	115700
Iran	70100	47200	125700
Somalia	20800	47200	92900
Jugoslavia	14500	24300	152700
Bosnia-Hercegovina	11200	43700	64900

Kilde: Kirkeberg, 1997.

for øvrig utarbeidet av Jan Ekberg og hans kollega Lars Andersson). Studien viser ingen store ulikheter i sosial mobilitet når de svenske «tvillingene» sammenlignes med hele innvandrerguppen under ett. Det er imidlertid store forskjeller mellom de ulike innvandrerguppene. Menn fra Hellas, Jugoslavia og Finland har hatt en relativt svak karriereutvikling, mens innvandrere fra Tsjekkoslovakia og Vest-Europa har beveget seg raskere oppover enn sine svenske «tvillinger». Tilsvarende resultater gjelder for inntektsforhold. Mens hele innvandrerguppen under ett har hatt en inntektsutvikling omtrent på linje med svenskene, er det også her store gruppeforskjeller. Innvandrerkvinner fra Hellas og Jugoslavia hadde på midten av syttitallet klart høyere inntekter enn svenske kvinner. Ekberg regner det som sannsynlig at dette skyldes lang arbeidstid. Etter 1975 har inntektsutviklingen for både grekere og jugoslaver vært svært ugunstig for både kvinner og menn. En av forklaringene på dette er at relativt flere innen disse gruppene av ulike årsaker har forsvunnet ut av arbeidsstyrken.

Også i Norge har innvandrere som gruppe hatt tiltagende problemer på arbeidsmarkedet de siste årene. I perioden 1985 til 1995 økte antall innvandrere i

Figur 4 Aldersstandardiserte sysselsettingsrater i Stockholm 1993, etter fødeland. Prosent



Kilde: Bevelander m.fl, 1997

yrkesaktiv alder med 71 prosent, I samme tidsrom økte antall arbeidstakere blant innvandrere med bare 46 prosent (Kjelsrud og Sivertsen, 1997, i Vassenden (red.)). Det er grunn til å tro at mye av forklaringen ligger i endringer i innvandrerbefolkningens sammensetning i løpet av perioden. Som vi ser av figur fire er det store forskjeller i yrkesaktiviteten til de ulike innvandrergruppene. Den laveste yrkesdeltakelsen finner vi blant nye flyktningegrupper. Det er likevel verdt å merke seg at «gamle» arbeidsinnvandrergupper som pakistanere og tyrkere også har lav yrkesdeltakelse.

På grunnlag av koblinger av familieopplysninger, ligningsdata og landbakgrunn er det også gjennomført analyser av familieinntekt etter etnisk bakgrunn (Kirkeberg, 1997, i Vassenden(red)). Familier er i undersøkelsen definert som personer som har samme familienummer, det vil si ektefeller og deres barn under 18 år. Kirkeberg finner store variasjoner i gjennomsnittlig lønnsinntekt mellom innvandrerne, jamfør tabell 4. Forskjellene i yrkesinntekt kan ikke uten videre tolkes som lønnsforskjeller, men som resultatet av kombinasjonen av arbeidsmarkedsdeltakelse, lønnsnivå og arbeidstid.

Ulikheter i datakilder, definisjoner og tidspunkter gjør det vanskelig å sammenligne sysselsettingsdataene fra de tre landene. For de av gruppene som er spesifisert både i Norge og Sverige, chilenerne, polakker, tyrkere og iranere, ser det ut til at sysselsettingsnivåene var ganske like i Norge i 1995 og Stockholm 1993. Tendensen er faktisk at sysselsettingsnivåene var noe høyere i Sverige, til tross for at den generelle ledigheten i Sverige var betydelig høyere i 1995 enn i Norge i 1997. I Danmark har vi kun data etter statsborgerskap, ikke etter eget eller foreldres fødeland. Statistikken gjelder dessuten arbeidsledighet i prosent av arbeidsstyrken, ikke yrkesdeltakelse. Blant tyrkere, pakistanere og afrikanere var det rundt 40 prosent registrert arbeidsledighet 1.1.96. Dette er dobbelt så mye som den registrerte ledigheten i de samme gruppene i Norge i august 1996, men her er statistikken gjengitt etter fødeland. Deler av forskjellen kan dermed skyldes forskjeller i oppholdstid i landet, siden en avgrensning etter statsborgerskap vil gi en kortere gjennomsnittlig oppholdstid for gruppen enn det en avgrensning etter fødeland vil gjøre (dette følger av reglene for å få innvilget statsborgerskap i det nye landet). Den registrerte arbeidsledigheten totalt i Danmark 1.1.1996 var dessuten også nærmere dobbelt så høy som i Norge i august 1996 (4,5 prosent i Norge og 7,8 prosent i Danmark). Samlet er det dermed ingen klare tegn på at vi i Norge har hatt en bedre måloppnåelse i arbeidet med å få flyktninger og innvandrere ut i arbeid enn det de i våre naboland har fått til, til tross for større ressursbruk. Med

andre ord: Noe må ha gått galt i forsøket på å integrere de nye etniske gruppene i det norske arbeidsmarkedet. *Hva* som har gått galt er tema for neste kapittel.

5 Hva er det med oss?

De ovenstående avsnittene viser at Norge på ingen måte er alene verken om problemene med å få innvandrere inn i ordinære jobber, eller øvrige levekårsproblemer blant innvandreregrupper. Både Sverige og Danmark sliter med lignende problemer, og det er i stor grad de samme innvandreregruppene som har de alvorligste problemene i alle de tre landene. Det er også voldsomme forskjeller fra gruppe til gruppe, og det er i stor grad de samme gruppene som har de største problemene i alle de tre landene. Avstanden mellom de sosiale realiteter og de nordiske sosialpolitiske ambisjonene er påfallende stor. Samtidig finnes det eksempler på at det går an å få selv de «tyngste» flyktningegruppene inn i arbeid: Både i Norge, Sverige og USA finnes det enkeltstående kvalifiseringsprogrammer for flyktninger som har betydelig bedre resultater med å få flyktninger inn i ordinære jobber enn det som er vanlig i de nordiske landene (Djuve og Pettersen, 1997). Dette gjør naturligvis at mistanken om at det norske integreringsarbeidet ikke fungerer etter hensikten vokser.

De mulige årsakene til innvandreregruppers levekårsproblemer kan grovsorteres i tre grupper:

Årsaker	Begrunnelser
1: Egenskaper ved innvandrerne	De kan ha mindre av de relevante ressursene, eventuelt ønske en annen tilpasning enn det som framkommer som vellykket i norske levekårsundersøkelser
2: Egenskaper ved majoritetsbefolkningen	Arbeidsgivere og andre kan opptre på en slik måte at det innskrenker innvandrernes muligheter
3: Institusjonelle forhold	Det kan være forhold ved arbeidsmarkedet eller samfunnet for øvrig som slår ulikt ut for forskjellige etniske grupper. Enkle eksempler på dette kan være krav til utdanning fra Norge, eller også krav om statsborgerskap for å bli sikkerhetsklarert til visse stillinger. Det kan dessuten tenkes at det norske integrerings- og kvalifiseringsapparatet er bedre tilpasset noen grupper behov enn andres.

De tre forklaringene kan ikke betraktes uavhengig av hverandre, fordi levekårene til innvandrergруппene framkommer gjennom samhandling (eller manglende så-dan) mellom innvandrere og majoritetsbefolkningen, gitt de institusjonelle forholdene. Hvilke egenskaper ved innvandrerne som er relevante for mulighetene til å oppnå gode levekår vil dermed avhenge av både egenskaper ved majoritetsbefolkningen, og av de institusjonelle forholdene. Hvis det for eksempel er slik at fremmedfrykten, og dermed forskjellsbehandlingen, er størst overfor innvandrere fra muslimske land, blir kjennetegnet muslim/ikke muslim relevant når vi skal forsøke å forklare forskjeller innvandrergруппene imellom. I dette tilfellet er det relativt enkelt å fastslå at det ikke er kjennetegnet i seg selv som forhindrer innvandrerne fra å oppnå gode levekår, men nordmenns holdninger til innvandrere med slike kjennetegn. Likevel er det også i dette tilfellet *kombinasjonen* av muslimske innvandrere og norsk fremmedfiendtlighet som utgjør problemet. I andre tilfeller kan det være vanskeligere å avgjøre om det er den eller den forklaringen som er den drivende kraft i å produsere levekårsulikheter. Dersom kombinasjonen av den norske måten å drive kvalifiseringsarbeid på og enkelte gruppers kulturbakgrunn faller svært uheldig ut, er det da egenskaper ved innvandrerne eller norske institusjonelle forhold som er årsak til miseren? Poenget her er ikke å fordele skyld, men å understreke at de tre forklaringene må ses i sammenheng med hverandre, fordi hvilke kjennetegn som er relevante på ett område avhenger av tilstanden på de andre. Derfor gjør forskjellige innvandrergруппer ulike karrierer i samme land, samtidig som én og samme innvandrergруппe gjør ulike karrierer i forskjellige land.⁷

Denne inndelingen skiller seg, i hvert fall tilsynelatende, noe fra de mer tradisjonelle sosiologiske inndelingene i strukturelle og prosessuelle tilnærminger, slik disse er beskrevet i for eksempel Rogstad, 1998. Strukturelle tilnærminger vektlegger betydningen av organiseringen av produksjonen og samfunnet forøvrig, samt effektene av strukturelle endringer. Sentralt i strukturelle forklaringer på gruppeforskjeller er at måten samfunnet og produksjonen er organisert på kan medføre at enkelte grupper er forhindret fra sosial mobilitet, og dermed blir låst fast i bestemte samfunnsklasser og yrker.

⁷ Det finnes selvsagt også andre forklaringer på at innvandrergруппer med samme landbakgrunn gjør ulike karrierer i ulike land. For det første kan gruppene være ulike med hensyn på kvalifikasjoner. Dessuten kan forhold som for eksempel gruppestørrelse og ankomsttidspunkt til landet ha betydning.

Prosessuelle tilnærminger står ikke nødvendigvis i noen motsetning til de strukturelle, men har en litt annerledes vinkling: Mens det er organiseringen av arbeidsmarkedet og produksjonen som står i sentrum for de strukturelle tilnærmingene, fokuserer de prosessuelle tilnærmingene på de prosessene som leder fram mot at enkelte grupper marginaliseres. Det er dermed selve ansettelses-, opprykks- og oppsigelsessituasjonene og forhold som har ledet fram mot disse som må studeres. Men i «forhold som har ledet fram mot disse» ligger også strukturelle forhold. Verken arbeidsgivere eller innvandrere handler i et vakuum, men utfra forutsetninger som nødvendigvis er preget av samfunnene de kommer fra. Delvis består disse forutsetningene av kunnskaper og holdninger, og delvis av institusjonelle rammebetingelser.

Denne forståelsen ligger også bak inndelingen i de tre hovedforklaringene over. Som nevnt er det ikke hensiktsmessig å studere de tre forklaringene hver for seg. Det interessante er jo nettopp å studere møtet mellom minoritet og majoritet, og forsøke å finne fram til forklaringer på hvorfor de ulike minoritetene får så ulike velferdskarrierer i Norge, og hvorfor noen minoritetsgrupper ser ut til å klare seg bedre under andre integreringsregimer enn det (vanlige) norske. Inndelingen kan derfor betraktes mer som en sortering av mulige årsaker til gruppeforskjeller, enn som en alternativ teoretisk tilnærming.

5.1 Arbeidsmarkedet

Diskusjonen om integrering av innvandrere har i stor grad dreid seg om egenskaper hos *dem*: Vi har søkt svarene på deres problemer med å finne jobb og venner i Norge i innvandrernes individuelle kjennetegn som for eksempel utdanning, språkkunnskaper og helse. Det har imidlertid vist seg at slike kjennetegn ikke kan forklare særlig mye, verken av forskjellene mellom innvandrere og nordmenn, eller de voldsomme forskjellene mellom de ulike innvandrergruppene når det gjelder situasjon på arbeidsmarkedet. Likhetstrekkene mellom de tre landene vi her omtaler når det gjelder både integreringsregime og innvandrergruppene levekårproblemer antyder at det kan være fornuftig å også lete etter svar hos oss selv; både i måten vi driver integreringsarbeid, og i måten vi har organisert arbeidsmarkedet på. Med utgangspunkt i våre tre hovedforklaringer kan vi formulere følgende mulige forklaringer på de store ledighetsproblemene for innvandrere i Norge sammenlignet med andre land, og de store forskjellene mellom ulike etniske grupper:

Mulige årsaker	Gjenstående muligheter til å forklare gruppeforskjeller
1: Egenskaper ved innvandrerne	1.1 For noen grupper har språkkunnskaper og utdanning betydning for muligheten til å få jobb. 1.2 Det kan være kjennetegn ved innvandrergruppene som disse studiene ikke har klart å fange opp, og som har betydning for deres karrierer i arbeidsmarkedet
2: Egenskaper ved majoritetsbefolkningen	2.1 Arbeidsgivere behandler de forskjellige etniske grupper ulikt
3: Institusjonelle forhold	3.1 Utdanning fra forskjellige land vurderes ulikt av godkjenningsmyndighetene 3.2 Kvalifiseringsprogrammene for flyktninger og innvandrere er utilstrekkelige, og passer dessuten bedre for noen grupper enn for andre 3.3 Velferdsytelsene virker klientifiserende 3.3 Det norske (og nordiske) arbeidsmarkedet har kjennetegn som gjør det vanskeligere for nye grupper å komme inn, enn det er i andre land.

I Djuve og Hagens levekårsundersøkelse blant flyktninger i Oslo konkluderes det med at etnisk bakgrunn, målt ved opprinnelsesland, «forklarer» mer av ulikheter i sysselsetting enn noen av de mer tradisjonelle forklaringsfaktorene som utdanning, alder, kjønn, helse og jobbsøkningsaktivitet. Også andre norske studier konkluderer med at språkkunnskaper på langt nær har den betydning for suksess på arbeidsmarkedet som nordmenn gjerne tror (Berg og Vedi, 1995). Samtidig er det klart at nasjonalitet ikke forklarer noe som helst. Grunnen til at nasjonalitet slår så voldsomt ut i analysene må være at flyktninger fra samme land har en del felles egenskaper som har betydning for arbeidsmarkedstilknytning, og at disse egenskapene ikke er spesifisert i analysemodellen. En persons nasjonalitet fungerer dermed som en slags samlekategori for forklaringer som ikke er tatt med eller som ikke er målt godt nok, og som samvarierer med nasjonalitet.

En mulighet er altså at variabler som språk og utdanning i virkeligheten har større betydning enn det som framkommer i analysen, men at målene som er brukt ikke er egnede til å analysere betydningen av utdanning. Når det gjelder utdanning kan dette enten skyldes at utdanningsvariabelen som er brukt i studien ikke gir uttrykk for det reelle utdanningsnivået, eller omsetningsverdien av denne utdanningen i det norske arbeidsmarkedet. I mange tilfeller vil det være behov for en oppdatering av utdanningen til norske forhold. Det er også sannsynlig at utdanning fra visse utdanningsinstitusjoner (og land) blir ufortjent nedvurdert av

norske arbeidsgivere og godkjenningsmyndigheter. I tråd med diskusjonen over blir dermed hvilken utdanningsinstitusjon utdanningen har foregått ved et relevant kjennetegn ved innvandreren i en slik analyse, selv om det ikke er utdanningsinstitusjonen det er noe i veien med, men nordmenns vurdering av den. Tilsvarende kan det tenkes at norske arbeidsgivere har spesielle forestillinger både om norskkunnskapers betydning generelt, noe som vil være ugunstig for alle innvandrere, og om ulike innvandrergруппers ferdighetsnivå i norsk. Dessuten har svært mange innvandrere lav utdanning (i motsetning til hva mange tror). Selv om problemene knyttet til bedre bruk av de høykvalifiserte innvandrernes utdanning løses, gjenstår utfordringen med å kvalifisere innvandrere og flyktninger som bare har grunnskoleutdanning fra et u-land, for norsk arbeidsliv.

En del forhold som kan ha betydning for arbeidsmarkedskarriere, og som kan variere med nasjonalitet, kan være svært vanskelige å måle på en måte som gjør det mulig å kontrollere for disse forholdene i en multivariat⁸ analyse. Et eksempel kan være det som gjerne kalles kulturkompetanse, altså kunnskap om Norge og nordmenn, inkludert omgangsformer privat og i arbeidslivet. Et annet viktig forhold er det vi kan kalle mentalitet; holdninger til yrkesdeltakelse, selvforsørgelse og til det norske samfunnet, samt tiltro og forventninger til egen karriere. I forbindelse med levekårsundersøkelsen blant flyktninger i Oslo ble det også gjennomført en del kvalitative intervjuer med medlemmer av flyktningegruppene. Resultatene tyder på at både behovet for selvforsørgelse og motstanden mot sosialhjelp varierer med flyktningegruppe. Også forventningene om å noen gang oppnå en inntekt fra arbeid som kan konkurrere med sosialhjelpen varierer. Blant flyktningene er det dessuten mange som først og fremst ønsker å reise hjem igjen så snart forholdene tillater det, og som derfor ikke orienterer seg mot det norske arbeidsmarkedet. Innvandrere med høy utdanning har gjerne forventninger om å finne arbeid som står i samsvar med utdanningen. Dette viser seg ofte å være tilnærmet umulig, noe som medfører at mange av de høyt utdannede innvandrerne blir stående utenfor arbeidsmarkedet, eller blir tvunget til å redusere ambisjonene. Opplevelsen av sosial deklassering kan for noen være så traumatisk at de utvikler psykiske plager som på sikt blir yrkeshemmende. For noen kan dermed høy utdanning snarere være en ulempe enn en fordel på det norske arbeidsmarkedet.

Antall år i Norge kan ikke forklare de observerte forskjellene mellom flyktninger i Oslo, siden studien utelukkende omfatter flyktninger bosatt i 1988 eller 1989.

⁸ Analyseteknikker som studerer effekten på en variabel av mange andre variabler samtidig.

Derimot kan det tenkes at oppholdstiden til nasjonalitetsgruppene kan ha betydning, siden noen av flyktninger kommer til et etablert etnisk fellesskap, som kan formidle effektive strategier til nykommerne og dermed fungere som et brohode. I USA konkluderte Ivan Light (1972) med at oppbygging av et såkalt moralfellesskap var sentralt for etniske minoriteters suksess i å etablere egne virksomheter. I henhold til Light kan dette forklare den suksess kinesere og vestindiere har hatt i USA, på tross av at de i minst like stor grad som andre grupper har vært rammet av diskriminering og rasisme. I Norge har (etnisk) nettverk stor betydning som rekrutteringsvei til arbeidslivet, og ikke bare til egenetablering. I undersøkelsen av flyktninger i Oslo viste det seg at tre av seks flyktningegrupper hadde familie eller venner av egen nasjonalitet som den klart viktigste rekrutteringsveien. Dette var samtidig grupper med høy yrkesaktivitet.

I diskusjonen om egenskaper ved innvandrerne har vi allerede vært inne på en del egenskaper også ved norske arbeidsgivere (vurdering av språkkunnskaper og utdanning). Enten dette skjer som resultat av fremmedfrykt eller i ren uforstand er det grunn til å kalle slik forskjellsbehandling for diskriminering. I den grad det har vært fokusert på nordmenns og det norske samfunnets rolle i innvandrernes ledighetsproblemer har dette gjerne skjedd ved å vise til ulike former for diskriminering. Omfanget av faktisk diskriminering i arbeidsmarkedet er imidlertid svært vanskelig å måle. En mulighet er å sammenholde innvandrernes personlige ressurser med hva slags karrierer de har gjort i Norge. Slike sammenligninger er gjennomført både i Norge og i en rekke andre land, og viser gjennomgående at for ikke-vestlige innvandrere er det et betydelig gap mellom formelle kvalifikasjoner og karriere. Det er imidlertid ikke uproblematisk å tolke hele denne avstanden som uttrykk for diskriminering. Framgangsmåten har en rekke svakheter: For det første er det som nevnt vanskelig å måle innvandrernes ressurser på en god måte. Dette gjelder kanskje særlig vurdering av utdanning tatt i utlandet, men også vurderingen av norskkunnskaper. For det andre kan det være andre egenskaper ved innvandrerne som kan forklare det manglende samsvaret mellom individuelle ressurser og uttelling i arbeidsmarkedet. Det er for eksempel ikke gitt at alle har de samme oppfatningene av hva som er en vellykket tilpasning til arbeidsmarkedet, som det vi er vant til at nordmenn har. Det mest ekstreme eksempelet på dette er det indiske kastesystemet, der det vil få dramatiske sosiale konsekvenser å skifte yrke. I blant annet England og Nederland har det vært gjennomført undersøkelser av diskriminering i arbeidsmarkedet ved såkalte diskrimineringstester, der to eller flere fiktive søkere, hvorav en tilhørende majoritetsbefolkningen, utstyres med

cver med likt kvalifikasjonsnivå. Forskerne kan dermed registrere i hvilken grad arbeidsgiverne foretrekker søkere tilhørende majoritetsbefolkningen ved innkalling til intervju. Resultatene tyder på at dette forekommer i et betydelig omfang: En britisk undersøkelse på slutten av syttitallet konkluderer med at i 48 prosent av tilfellene unnlot arbeidsgiverne å innkalle de asiatiske og afro-karibiske søkerne til intervju (Hubbuck and Carter, 1980, gjengitt i Wrench, 1996). Undersøkelsen omfattet kun «ikke-manuelle» jobber. En tilsvarende nederlandsk undersøkelse viste at søkere med minoritetsbakgrunn ble forbigått i 20 prosent av tilfellene (Bovenkerk og Breunig-van Leeuwen, 1978, gjengitt i Wrench, 1996). Også en rekke intervju-undersøkelser av arbeidsgivere i europeiske land konkluderer med at omfanget av fordommer mot og diskriminering av arbeidssøkere med minoritetsbakgrunn er betydelig. Disse undersøkelsene og andre undersøkelser av diskriminering på arbeidsmarkedet i 16 europeiske land (deriblant Norge, Sverige og Danmark) er oppsummert i Wrench, 1996.

Institusjonelle forklaringer er vel de som ligger tettest opp til en strukturell tilnærming. Strukturelle tilnærminger kan knapt sies å ha noen høy posisjon i dagens norske debatt om innvandreres problemer i arbeidsmarkedet. En forklaring på dette kan være at fagmiljøenes diskusjoner omkring strukturelle forklaringer i så stor grad har vært knyttet til underklassebegrepet. I et land hvor ideen om at sosial mobilitet er mulig (ikke minst gjennom utdanningsekspløsjonen) har hatt så stor gjennomslagskraft som i Norge, er det vanskelig å få gehør for at det kan være egenskaper ved arbeidsmarkedet som gjør sosial mobilitet svært vanskelig for visse grupper. Dessuten assosieres slike forklaringer sterkt med politiske strømninger som for tiden ikke har spesielt stor oppslutning. Det er grunn til å tro at mange vil oppfatte diskusjoner omkring klassebegrepet som passé. Det finnes dessuten alltid noen eksempler på innvandrere som har «klart det», og som kan brukes som «bevis» for at det faktisk er mulig å få jobb. Dermed får de noe enklere og mer individualiserte forklaringene i retning av at «nå må disse innvandrerne ta seg sammen», større oppslutning.

Det er likevel ikke særlig tvil om at det faktisk er vanskeligere for innvandrere enn for nordmenn både å få jobb og å avansere i jobbhierarkiet når de først kommer inn. Dessuten er jobbene de får ofte av midlertidig karakter, og de faller dermed ut igjen av arbeidsmarkedet. Jeg har allerede vært inne på mange mulige årsaker til dette, og det er grunn til å tro at både individuelle ressurser hos innvandrerne og diskriminering fra norske arbeidsgiveres side er med på å forklare innvandrergruppenes situasjon i de nordiske arbeidsmarkedene. Disse forklaringene

virker imidlertid innenfor visse rammebetingelser, og det er grunn til å tenke igjennom om det er noe ved disse rammebetingelsene som forsterker problemene. Det er også tankevekkende at flyktningsproblemer i det norske arbeidsmarkedet er så store til tross for en offentlig ressursinnsats til kvalifisering av flyktninger som er større enn kanskje noe annet sted i verden.

Under institusjonelle forklaringer har jeg nevnt fire mulige delforklaringer: At norske godkjenningssystemer vurderer utdanning fra forskjellige land ulikt, at det norske kvalifiseringssystemet ikke fungerer etter hensikten, at velferdsapparatet i seg selv virker klientifiserende og at det norske og nordiske arbeidsmarkedet kan ha kjennetegn som gjør det vanskeligere for innvandrere å lykkes her enn det er i andre land. For å ta det første først: Det er liten tvil om at utdanning fra ulike land vurderes ulikt. Hvorvidt disse forskjellene er reelle, har jeg foreløpig ingen mulighet for å vurdere. Det ville imidlertid være svært interessant å sammenligne norske godkjenningsregler med tilsvarende systemer i andre land.

Når det gjelder det norske kvalifiseringssystemet er det mye som tyder på at dette kunne ha vært organisert og gjennomført på en bedre måte. Djuve og Pettersen (1997) peker på at det norske integreringsregimet på en rekke områder skiller seg fra mer vellykkede eksempler fra andre land: For det første tas det lite hensyn til flyktingenes individuelle behov, og flyktingene trekkes i liten grad med på å utarbeide realistiske planer for integreringsprosessen. Arbeidet med de nyankomne flyktingene er dessuten spredt på mange instanser. Dette medfører en ansvarspulverisering, der det blir uklart både for de ansatte i hjelpeapparatet og for flyktingen selv hvem som har ansvar for hva. Dessuten blir det vanskeligere å bygge opp og vedlikeholde kompetanse om integreringsarbeid, og mulighetene for å etablere en personlig relasjon (noe som vektlegges i vellykkede programmer andre steder) mellom flykting og saksbehandler blir dårligere. Det svært begrensede engasjementet fra frivillige organisasjoner når det gjelder dette arbeidet gjør også at nesten all kontakt blir profesjonalisert. Det satses også lite på at flyktingene raskt skal få erfaring med norsk arbeidsliv. Modellen i Norge har hittil vært at sosialkontor/flyktingkontor har hatt ansvar for flyktingene fram til de kan tilstrekkelig norsk til at de blir såkalt formidlingsklare, og deretter overtar arbeidsmarkedsetaten. Norskopplæringen har dessuten gjerne vært lite intensiv, i de verste tilfellene spredt over fire-fem år. Mange flyktninger har svært lite kontakt med nordmenn, og deres eneste mulighet til å lære norsk blir dermed gjennom et kurs som tilbys et par timer i uka. Alt tyder på at en effektiv språkopplæring for voksne må være intensiv, og helst kombineres med arbeidspraksis. For at de skal

få og beholde jobber kreves det dessuten en aggressiv jobbleting fra de integreringsansvarliges side, og tett oppfølging på arbeidsplassen.

Svakhetene ved kvalifiseringsopplegget har også sammenheng med det som gjerne kalles klientifiseringsprosesser, altså at den (offentlige) hjelpen i seg selv fører til at klientene blir mer hjelpetrengende (Wikan 1995). I henhold til et slikt synspunkt er det norske integreringsregimet for invaderende: De betalte hjelperne tar over for mye ansvar for flyktningenes livssituasjon, uten at de samtidig sørger for at flyktningene aktiviseres i meningsfulle aktiviteter. Flyktninger er i utgangspunktet ofte ressurssterke mennesker. Som lederen for et svært vellykket integreringsprogram i Söderköping i Sverige uttrykte det: «Flyktninger er 'survivors'. De har tatt ansvar for sin livssituasjon og kommet seg ut.» Når disse menneskene, som jo også ofte har traumatiske opplevelser bak seg, passiviseres og fratras ansvar for egen livssituasjon, virker det ofte sykdomsframkallende. Dette er også et kjent fenomen fra psykologien: Når sammenhengen mellom innsats og resultat fjernes, fører dette til lært hjelpeløshet, som i seg selv er en trussel mot den mentale helsen. Resultatet kan dermed i verste fall bli at flyktningene ikke får jobb, de lærer ikke særlig mye norsk, og deres mentale helse blir snarere dårligere enn bedre i løpet av oppholdet i Norge. De sikres imidlertid en viss materiell levestandard gjennom sosialhjelpsutbetalinger. Dette forhindrer at flyktningene faller ned i regelrett fattigdom. Samtidig kan sosialhjelpen i seg selv være en mulig forklaring på at innvandrere ser ut til å ha større ledighetsproblemer i de nordiske landene enn andre steder i verden: Den er jo en alternativ inntektskilde til lønnsarbeid. Konsekvensene av å ikke få jobb kan bli svært dramatiske for innvandrere bosatt i land med lave eller manglende sosialhjelpssatser, eventuelt land der rettighetene til slik støtte er knyttet til statsborgerskap. På den andre siden viser det seg at svært mange innvandrere og flyktninger i Norge velger å være yrkesaktive til tross for at inntekten ikke overstiger det de ville kunne ha fått som sosialhjelps-klient. Svært mange flyktninger uttrykker også at de synes det er ubehagelig å være avhengig av sosialhjelp (Djuve og Hagen, 1995). Det er likevel ikke utenkelig at det å introdusere nyankomne flyktninger for sosialhjelp fra dag en kan bidra til passivitet gjennom at incentivene til rask orientering mot arbeidsmarkedet reduseres.

Det siste, men ikke minst viktige, poenget innenfor institusjonelle forklaringer gjelder egenskaper ved selve arbeidsmarkedet. En viktig grunn til at det er problematisk å sammenligne nordiske og nordamerikanske integreringsprogrammets suksess med hensyn på å få flyktninger i jobb, er at det er store forskjeller mellom

arbeidsmarkedene i USA på den ene siden, og i Norge, Sverige og Danmark på den andre. Generelt er arbeidsmarkedet i USA preget av store lønnsforskjeller, et stort antall ukvalifiserte, og dårlig betalte, jobber (ofte kalt junk-jobs eller hamburger-økonomi), lav fagforeningsaktivitet, liten jobbsikkerhet og lave minstelønninger, sammenlignet med det norske. Tilsvarende kan de norske, svenske og danske arbeidsmarkedene beskrives som preget av små lønnsforskjeller, få ukvalifiserte jobber, tariffregulerte lønninger og stor jobbsikkerhet. Det lave antallet ukvalifiserte jobber er helt klart noe som gjør terskelen til disse arbeidsmarkedene høy: Det er svært vanskelig å finne ordinære jobber som er egnet for nyankomne flyktninger og innvandrere som trenger inntekt og språktrening, men som ennå ikke behersker norsk godt nok til å bruke det som arbeidsspråk. Tilsvarende vil jeg påstå at høye startlønninger og stor jobbsikkerhet kan slå negativt ut for innvandre- renes mulighet til å finne jobb. Dette er jo forhold som mange, og ikke minst fag- bevegelsen, ser på som positive. Kan det likevel tenkes at det som er positivt for flertallet av norske arbeidstakere, slår negativt ut for innvandrere?

Kanskje kan dette bli litt klarere ved å forsøke å se en ansettelsesprosess fra en arbeidsgivers side. Hvilke egenskaper er det en arbeidsgiver leter etter hos en arbeidssøker? Dette vil selvfølgelig variere med hva slags jobb det er snakk om, men det er også visse ting vi kan forvente er felles. En rasjonell arbeidsgiver velger fra en kø av søkere til en jobb, den søkeren arbeidsgiveren tror har størst potensial til å gjøre en god jobb for bedriften, og som samtidig ikke innebærer noen stor risiko. Listen nedenfor over faktorer som representerer henholdsvis maksimalt potensial og minimal risiko, er i hovedsak hentet fra Hagen (1997).

Hvem får jobben?

Maksimalt potensial	Minimal risiko
Motivasjon	Dokumenterte kvalifikasjoner
Gode faglige kunnskaper	Referanser
Gode kommunikative evner	Helse
Høy produktivitet	Kort velferdskarriere
Jobbmobilitet oppad	Lav lønn
Høy arbeidsetikk	Tidsbegrenset kontrakt

En arbeidsgiver ønsker seg en arbeidstaker som er motivert, har gode kunnskaper, er i stand til å kommunisere med kolleger og kunder, har høy produktivitet, ønsker å gjøre karriere i bedriften og har høy arbeidsetikk. Tilsvarende vil hun være

skeptisk til å ansette søkere som ikke kan dokumentere sine kvalifikasjoner, som mangler referanser, har helseproblemer, en fortid som sosialklient, som skal ha høy lønn og fast ansettelse. Årsakene til at innvandrere taper i denne konkurransen ligger sannsynligvis i all hovedsak på risikosiden: De har ofte problemer med å dokumentere hva de kan, de mangler norske referanser, de har, eller mistenkes å ha, helseproblemer og flyktninger har som følge av integreringsregimet gjerne en lang karriere som sosialhjelpsmottakere. På grunn av det velregulerte arbeidsmarkedet har de dessuten svært begrensede muligheter til å fallby seg inn i dette markedet for å få en sjanse til å vise hva de kan. Arbeidsgivernes risikoaversjon øker også med stadig strengere regler når det gjelder mulighetene til midlertidige ansettelser: En feilansettelse kan koste dem svært dyrt. På potensielsiden er det vel særlig de kommunikative evnene innvandrerne mangler, eller mistenkes for å mangle. Samtidig er kanskje arbeidsgivene lite fantasifulle når det gjelder muligheter for å utnytte spesielle kunnskaper og alternative synsmåter innvandrerne måtte representere. Dette er nok likevel først og fremst relevant i jobber som krever høyere utdanning. Det er som oftest mindre grunn til å søke etter kreativitet når arbeidsoppgavene som skal utføres er enkle og rutinepregete.

Utfallet av dette er at innvandrerne diskrimineres i den forstand at de taper mot reelt sett dårligere kvalifiserte nordmenn i konkurransen om jobbene, selv om arbeidsgiverne ikke handler utfra rasistiske motiver. Det er liten grunn til å tro at arbeidsgiverne med vilje gir avkall på den fortjenesten den beste ansettelsen ville medføre. Det avgjørende er ikke nødvendigvis fremmedfrykt, men at arbeidsgiverne står ovenfor et betydelig informasjonsproblem når det gjelder hva slags kompetanse innvandrerne faktisk besitter.

6 Hva må gjøres – av hvem?

Avsnittene ovenfor kan oppsummeres til at årsakene til den høye ledigheten blant flyktninger og andre ikke-vestlige innvandrere er mange: For det første er språkkunnskapene den første tiden i et nytt land naturlig nok svake, samtidig som det er grunn til å tro at arbeidsgiverne overvurderer betydningen av norskkunnskaper. For det andre er det svært vanskelig å få godkjent utdanning fra utlandet i Norge, og dessuten er utdanningen i mange tilfeller ikke direkte anvendbar i det norske arbeidsmarkedet. I tillegg vet arbeidsgiverne for lite om hva innvandrerne faktisk kan. Mange arbeidsgivere (og andre) er også skeptiske til arbeidstakere som er født

i deler av verden de knapt har hørt om. På toppen av det hele er det grunn til å mistenke at det offentlige integreringsarbeidet har vært langt fra optimalt drevet. Enkelte innvandrere viser dessuten liten vilje til å tilpasse seg norske forhold, samtidig som norske myndigheter er lite villige til å formidle på en tydelig måte hva som forventes av dem.

Det kan være grunn til å spørre om velferdsstatens institusjoner, som jo er utviklet for å yte tjenester til en befolkning som er svært etnisk homogen, har vært i stand til å møte disse utfordringene. Omfattende levkårsproblemer blant etniske minoriteter er etterhvert grundig dokumentert i så godt som alle de vesteuropeiske landene, inkludert de nordiske. Det spesielle med de nordiske landene er altså ikke forekomsten av etnisk relaterte levkårsproblemer, men snarere de store ambisjonene de nordiske velferdsstatene har med hensyn på økonomisk og sosial integrering av de etniske minoritetene.

Tendensene til framvekst av en ny, etnisk definert, underklasse i Norden representerer en rekke nye utfordringer for de nordiske velferdsstatene. Disse har vokst fram i et hjørne av verden hvor befolkningen er svært homogen, ikke bare etnisk men også sosialt og økonomisk. Velferdsstatens institusjoner er derfor utviklet og skreddersydd for en befolkning med ensartede behov. Gruppetilhørighet er, med få unntak, irrelevant i forhold til å utløse rettigheter overfor staten. Hvordan håndterer så en velferdsstat basert på universalistiske rettigheter ulikhet mellom etniske grupper? Oppgaven vanskeliggjøres av at myndighetene her må manøvrere i et farvann der de må ta hensyn til at den jevne nordiske borger har svært liten erfaring med å leve i et flerkulturelt samfunn. Opplevelsen av kulturell ulikhet utfordrer både den nasjonale toleransen, og den nasjonale kulturelle identiteten. En politikk for utjevning av materielle levkår må skje parallelt med motarbeidelse av fremmedfrykt, rasisme og diskriminering, og myndighetene må hele tiden vurdere i hvilken grad de tiltak som settes i verk vil provosere majoritetsbefolkningens toleranse og kulturelle identitet⁹. I denne sammenheng er det imidlertid også en fare for at myndighetene i frykt for å framprovosere økt fremmedfrykt i befolkningen tillegger de mest fremmedfiendtlige deler av denne befolkningen for stor makt:

⁹I denne sammenheng kunne det være naturlig å problematisere hva den nordiske kulturelle identitet består i. Hva er det egentlig i vår kultur som blir truet av innvandring? Har majoritetsbefolkningen en klar oppfatning av dette, eller er det slik at vår usikkerhet på vår egen kulturelle identitet gjør at vi overreagerer på opplevd kulturell ulikhet (se f.eks Karlsson, 1994), slik at det er felles avstand fra det fremmede snarere enn likhet som konstituerer det nordiske? Det vil imidlertid føre for langt å forfølge dette her.

Det er tross at et lite mindretall av den norske befolkningen som uttrykker klart fremmedfiendtlige holdninger. Er det rimelig at hensynet til dette mindretallet skal forhindre iverksettelse av tiltak som det ellers er god grunn til å tro vil ha positiv effekt på etniske minoriteters integrering i arbeids- og samfunnsnivå?

For å oppnå sine høye ambisjoner om integrering av innvandrere har det politiske system utstyrt det velferdsstatlige byråkrati med ganske generøse ressurser, samtidig som det gis svært klare signaler om at det ikke må benyttes tiltak som kan stimulere fremmedfiendtlige holdninger hos majoritetsbefolkningen. I størst mulig grad skal det såkalte sektoransvarsprinsippet håndheves: De samme institusjonene som har ansvar for å løse levekårsproblemer hos majoritetsbefolkningen skal også ha ansvar for innvandrere og flyktninger med tilsvarende problemer. Når dette viser seg å være lite effektivt har reaksjonen snarere vært å gripe til økt ressurstildeling, enn til kritisk gjennomgang av integreringsregimet: I stedet for å gjøre noe annet gjør man mer av det samme. Innvandrerne gjøres dermed til gjenstand for en rekke prosjekter og tiltak hvis manglende effekter virker sterkt demotiverende både på innvandrerne selv og på de ansatte i hjelpeapparatet. De velferdsstatlige hjelperne sitter dessuten ofte langt nede i beslutningshierarkiene, og er i sitt arbeid avhengige av et samarbeid med både overordnede og andre institusjoner som ikke alltid fungerer. Integreringsarbeid kan være krevende både faglig og menneskelig, og integreringsarbeiderne er tildelt et stort ansvar, men ikke nødvendigvis beslutningsmyndighet til å ivareta det.

Med dette mener jeg ikke at stat og kommune ikke bør ta del i integreringsarbeidet. Det finnes andre og mer effektive måter å drive integreringsarbeid på enn det som er vanlig i Norge, og hvor også offentlige organer har en rolle. Andre land har betydelig mer erfaring i å integrere innvandrere enn det vi har i Norge, både regnet i antall år og i antall innvandrere. Fram til nå har det vært satset lite på å hente lærdom fra erfaringer gjort i andre land. Systematisk evaluering av arbeidet som gjøres i Norge har heller ikke vært prioritert.

Det finnes som nevnt eksempler på programmer som har vært svært effektive til å kvalifisere flyktninger for arbeidslivet i bosettingslandet. Erfaringer fra Sverige, Nederland og USA tyder på at en kombinasjon av virkemidler som hver for seg og til sammen er nokså ulike de virkemidlene det rådende norske integreringsregimet vanligvis anvender, gir muligheter for å integrere flyktninger i arbeidsmarkedet betydelig raskere enn det vi klarer i Norge. De gode programmene kjennetegnes av at alle tilbudene til flyktningene er samlet i en og samme institusjon, og at denne institusjonen har stor grad av økonomisk autonomi innen gitte

budsjettrammer. Dette forhindrer at samarbeidsproblemer mellom ulike institusjoner som deltar i integreringsarbeidet blir lammende. Utbetaling av økonomisk støtte, arbeidsformidling (og aktiv jobbleting samt oppfølging på arbeidsplassen), henvisning til passende kurs i språk og samfunnslære og tilbud om helsetjenester blir koordinert og individuelt tilpasset på en helt annen måte enn dersom fire ulike instanser skal ha ansvar for hver sin del. Gjennom systematisk bygging av kontakter med næringslivet og stor satsing på konfliktløsning på et tidlig tidspunkt etableres et nettverk av arbeidsgivere som har gode erfaringer med å bruke innvandrere som arbeidskraft. Språkopplæring, arbeidstrening og -formidling skjer parallelt, ikke etter hverandre. Det legges vekt på å skape et stabilt forhold mellom flyktning og personene i hjelpeapparatet. Dette forholdet skal være mest mulig toveis: Flyktningene skal så langt som mulig delta i utarbeidingen av planer for egen kvalifisering. Planene er gjensidig forpliktende, i den forstand at det offentlige forplikter seg til individuell oppfølging med et reelt kvalifiseringsprogram, samt drive aktiv arbeidsformidling. Flyktningen forplikter seg til å følge opp og delta i kvalifiseringen og ta de jobbene som blir tilbudt. Dersom flyktningen ikke oppfyller sine forpliktelser får dette konsekvenser i form av reduksjon i den økonomiske støtten, eventuelt tap av rettigheter til fortsatt deltagelse i kvalifiseringsprogrammet.

Disse positive lærdommene fra andre land har i liten grad vært utnyttet hos oss. I den offisielle norske integreringspolitikken vektlegges likebehandling og sektor-«ansvar». Mye av integreringsarbeidet har foregått på en måte som sementerer samhandling i en form av hjelper og klient, der flyktningen gis små muligheter til å bevare (eller gjenerobre) kontroll over sin egen tilværelse. Og kanskje har hjelpeapparatet i iveren etter å hjelpe tippet over og begått den grunnleggende feilen å overta ansvaret for klientens problemer.

Motstanden mot å stille større krav overfor nyankomne flyktninger er stor i Norge, blant annet med en begrunnelse om at det er uetisk å presse mennesker som er i en ekstremt vanskelig livssituasjon ut på kurs og i arbeid. Det glemmes at alternativet til kurs og jobb er isolasjon og passivitet, og at det nettopp er dette som erfaringsvis utløser og forsterker plager hos traumatiserte flyktninger. Forutsetningen for at det skal være etisk forsvarlig å utøve press er at den aktiviteten som man ønsker å få flyktningene til å delta i er meningsfull. Kvalifiseringstilbud må være kvalifisering i ordets rette forstand: Den må gjøre deltagerne mer attraktive på det norske arbeidsmarkedet, eventuelt gjøre øvrig deltagelse i det norske samfunnet lettere.

Ovenfor er det lagt stor vekt på kvalifisering, og mindre på holdningsskapende arbeid blant norske arbeidsgivere. Dette betyr ikke at arbeidsgivernes handlemåter ikke er av stor betydning for innvandrernes muligheter til integrering i arbeidsmarkedet. Jeg har imidlertid begrenset tro på effekten av å heve en moralsk pekefinger, og større tro på effekten av tiltak som kan bidra til å synliggjøre innvandreres kompetanse overfor arbeidsgiverne, herunder senke kostnadene forbundet med å innhente informasjon om denne kompetansen. Slike tiltak kan gjøres både som et ledd i kvalifiseringsprosessen, og uavhengig av denne. Aktuelle tiltak kan være ulike varianter av praksisplasser og økonomiske incentiver for å ansette innvandrere, gjerne kombinert med mulighet til både å få hjelp dersom det oppstår konflikter, og å si opp kontrakten dersom det slett ikke fungerer. Andre aktuelle tiltak kan være ulike varianter av lovreguleringer omkring hvilke søkere som har krav på å bli innkalt til intervju, eventuelt kvoteringsordninger ved ansettelser. Bedre systemer for oversetting av, påbygging på og godkjenning av utdanning er også av stor betydning.

Det er et alvorlig problem at kunnskapene om flyktninger og innvandreres egne oppfatninger om det norske integreringsregimet er så begrensede. En mulighet til å innhente slik kunnskap er selvfølgelig som foreslått å involvere flyktningene i betydelig større grad i utformingen av kvalifiseringsplaner. Det kan imidlertid ofte være vanskelig å danne seg klare oppfatninger av ting mens man står midt oppe i dem, og det ville derfor vært interessant å innhente slik informasjon fra flyktninger etter noen års opphold i Norge.

All erfaring tilsier at integrering av flyktninger fra den tredje verden i vestlige arbeidsmarkeder er ressurskrevende. Norge har et økonomisk ansvar for flyktninger som har fått opphold i Norge. Dette er forpliktelser som følger, om ikke av et moralsk ansvar, så i hvert fall av internasjonale avtaler Norge har undertegnet, slik som FNs flyktningekonvensjon. Til tross for stor politisk forståelse for at integreringsarbeid kan være ressurskrevende har det hittil vært satset lite på evaluering av den innsatsen som er gjort. Kunnskapen om effektene av ressursbruken fram til nå er dermed mangelfull. Dette, sammenholdt med betydelige ledighetsproblemer også for innvandrere som har vært mange år i Norge, gjør at det er god grunn til å tro at ressursene kunne ha vært brukt mer effektivt. Feilslått ressursbruk har negative konsekvenser også utover selve sløsingen. Flyktningene får en vanskelig tilværelse, og i den norske befolkningen vokser irritasjonen over den belastningen på offentlige budsjetter innvandrernes yrkespassivitet medfører. Det må derfor stilles store krav til effektivitet i dette arbeidet. Det dyreste av alt vil

være å unnlate å benytte de ressursene som finnes i innvandrerbefolkningen, samt å la arbeidsledigheten gå i arv fra den første generasjonen av innvandrere til den neste.

Verken arbeidsledighet blant etniske minoriteter eller nordmenns fremmedfrykt er nye utfordringer for den norske velferdsstaten. Utfordringene ligger kanskje snarere i være mer konkrete med hva vi egentlig ønsker å oppnå med integreringspolitikken, og i å innta en mer kritisk holdning til de etablerte virkemidlene som anvendes for å oppnå disse målene.

Litteratur

- Andersson, Eva, Lars Erik Borgegård og Susanne Hjort (1998): Boendesegregation i de nordiska huvudstadsregionerna. GERUM Kulturgeografi 1998:2. Umeå Universitet.
- Berg, Berit og Camilla Vedi (1995): Fra holdning til handling. SINTEF-IFIM.
- Bevelander, Pieter, Benny Carlson og Mauricio Rojas (1997): I krusbärslandets storsteder. SNS Forlag, Stockholm.
- Bovenkerk, F, en E. Breeunig van Leeuwn (1978): «Rasdiskriminatie en rasvooordeel op de Amsterdamse arbeidsmarkt». I Bovenkerk, F (red): Omdat zij anders zijn; patronen van rasdiscriminatie in nederland. Boom, Meppel.
- Blom og Ritland (1997): Levekår blant innvandrere 1996. SSB notat 97/7.
- Danmarks Statistik: Udenlandske statsborgeres tilknytning til arbejdsmarkedet 1.januar 1996.
- Daun, Åke, Leif stenberg, Leif Svanström og Stig Åhs: Invandrarne i välferdssamhället. Tidens förlag/Folksam. Falun.
- Djuve og Hagen (1995): Skaff meg en jobb. Fafo Rapport nr 184.
- Djuve og Hagen (1997): Fra lokal kunnskap til sentrale beslutninger. En gjennomgang at UDIs opplegg for informasjonsinnhenting ved kommunemøter og formidling av informasjonen til KAD.
- Djuve og Pettersen (1997): Virker tvang? Fafo Rapport nr 234.
- Ekberg, Jan(1990): Vad hände sedan? ACTA Wexionesia. Economy and Politics 3. Växjö.
- Ekberg, Jan(1993): Geografisk och socioekonomisk rörlighet bland indvandrare. ERU Fritzes, Stockholm.
- Ekberg, Jan(1994): Economic progress among immigrants in Sweden. Scandinavian Journal of Social Welfare 3, 148-157.
- Ekberg, Jan (1995): Internal migration among immigrants. Scandinavian Population Studies 10, 236-246.

- Eriksen, Thomas Hylland (1994): *Kulturelle veikryss. Essays om kreolisering*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Finansdepartementet (1995): Innvandring, sysselsättning och ekonomiska effekter. Ds 1995:68. Fritzes, Stockholm.
- Gautun, Heidi (1996) Voldens ansikt
- Grünfeld, Berthold (1991): Uførepensjonering blant innvandrere i Oslo. Tidsskrift for den norske lægeforening, 9.
- Hagen, Kåre (1997): Skaff meg en jobb! Hindringer og muligheter for innvandrere på arbeidsmarkedet. Innledning på Nordiskt Integrasjonsseminarium, Majvik,Finland, 10.06.97.
- Hagen, Kåre, Anne Britt Djuve og Pernille Vogt (1994): Oslo – den delte byen? Fafo-rapport nr 161.
- Häll, Lars (1996): Invandrades hälsa, s 4-7, i Velferdsbulletinen Nr 5 1996.
- Henriksen, I, 1985: Innvandreres levkår i Danmark. Rapport nr. 142, Socialforskningsinstituttet. København.
- Hubburch, J, and Carter, S (1980): Half a chance? A Report on Job Discrimination against young blacks in Nottingham. Commision for Racial Equality, London.
- Hummelgaard m fl (1995): Etniske minoriteter, integration og mobilitet. AKF Forlaget, København.
- Indenrigsministeriet (1997): Integration. Betænkning nr 1337. København
- Karlsson, Ingman, 1994: Islam ock Europa. Samlevnad eller konfrontation? Stockholm: Wedström och Widstrand.
- Kirkeberg, Mads Ivar (1997) i Vassenden, Kåre (red): Innvandrere i Norge. SSB Statistiske analyser nr 20.
- Lange, Anders (1995): Invandrare om diskriminering. CEIFO, Stockholms Universitet.
- Lange, Anders (1997): Immigrants on discrimination II. CEIFO, Stockholms Universitet.

- Leiniö, Tarja-Liisa (1995): Invandrarnas hälsa. S75-118 i invandrares hälsa och sociala förhållanden. Socialstyrelsen, rapport 1995:5.
- Lien, Inger Lise (1986): *Sosialkontorets plass i innvandrernes problemløsningsrepertoar*. ISF-rapport 1986:4.
- Light, Ivan (1972): *Ethnic Enterprise in America*. University of California Press. Berkeley.
- Rex, John (1996): *Multiculturalism in Europe*. I Hutchinson, John og Anthony D. Smith (ed) *Ethnicity*. Oxford University Press.
- Rogstad, Jon (1998): Innvandrere og arbeid. ISF Rapport 98:8.
- SOU 1996:55 Sverige, framtiden och mångfalden. Slutbetänkande från invandrarpolitiska kommittén. Fritzes, Stockholm.
- SSB Befolkningsstatistikk.
- St.meld nr 17 (96-97) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St.meld nr 84 (1978-79). «*Om Norges hjelp til flyktninger*».
- Støren, Liv Anne (1987): Levekår blant utenlandske statsborgere 1983. Sosiale og økonomiske studier nr 63. Statistisk Sentralbyrå.
- Tema invandrare (1991): Levnadsförhållanden, Rapport 69. Statistiska Centralbyran, Stockholm.
- Vassenden, Kåre (red) (1997): Innvandrere i Norge. SSB Statistiske analyser nr 20.
- Wikan, Unni (1995): *Mot en ny norsk underklasse*. Gyldendal Norsk Forlag.
- Wrench, John (1996): *Preventing Racism at the Workplace. A report on 16 European countries*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Dublin

Publikasjoner fra Det 21. århundrets velferdssamfunn

Publikasjonen kan bestilles fra Fafo, Postboks 2947 Tøyen 0608 Oslo.
Telefon 22 08 86 00, Faks 22 08 87 00. E-post publikasjon@fafo.no

Ove Langeland (red.), Torkel Bjørnskau, Hilde Lorentzen og
Axel West Pedersen

Mellom frihet og fellesskap. Det 21. århundrets velferdssamfunn

Fafo-rapport 270. Fafo/Tiden. Kr. 348,-

- 1 Jon Erik Dølvik: Farvel solidaritet?. Internasjonale utfordringer for den norske arbeidslivsmodellen. Fafo-rapport 271. 60 sider. Kr 91,-
- 2 Victor D. Norman: Globalisering Betingelser for lønnsom næringsdrift og sysselsetting i Norge. Fafo-rapport 272. 26 sider. Kr 74,-
- 3 Steinar Holden: Frie kapitalkrefter. Noen konsekvenser for nasjonal økonomisk-politisk styring. Fafo-rapport 273. 30 sider. Kr 79,-
- 4 Alexander Wright Cappelen: Globalisering Utfordringer for norsk skatte- og fordelingspolitikk. Fafo-rapport 274. 30 sider. Kr 77,-
- 5 Morten Bøås: Norsk miljø- og ressurspolitikk mot tusenårsskiftet. Fafo-rapport 275. 48 sider. Kr 86,-
- 6 Keith Smith: Økonomisk vekst og «lavteknologi». Aktuelle spørsmålsstillinger for Norge. Fafo-rapport 276. 28 sider. Kr 75,-
- 7 Knut Arild Larsen: Utdanningsbasert kompetanse i dagens og morgendagens arbeidsmarked. Fafo-rapport 277. 40 sider. Kr 83,-
- 8 Lars-Henrik Johansen: Bak de store ord. Sammenlikninger av etter- og videreutdanning mellom bransjer og internasjonalt. Fafo-rapport 278. 132 sider. Kr 135,-
- 9 Per Kleppe: Solidaritetsalternativet - fortid og framtid. Fafo-rapport 279. 40 sider. Kr 82,-
- 10 Per Kleppe: Arbeidslinjen og de svake gruppene på arbeidsmarkedet. Fafo-rapport 280. 74 sider. Kr 107,-
- 11 Trond Petersen: Kjønnsspørsmålet. Hvor står vi i arbeidslivet. Fafo-rapport 281. 47 sider. Kr 83,-
- 12 Gunn Birkelund: Deltidsarbeid. Fafo-rapport 282. 36 sider. Kr 79,-
- 13 Jean Louis Laville: Arbeidets framtid. Den franske debatten. Fafo-rapport 283. 70 sider. Kr 91,-
- 14 Gerhard Bosch: Differensiering og fleksibilisering av arbeidstiden. På leting etter et nytt arbeidstidsparadigme. Fafo-rapport 284. 48 sider. Kr 83,-
- 15 Ove Langeland og Reid J. Stene: Holdninger til arbeid, lønn og fagbevegelse. Resultater fra en spørreundersøkelse. Fafo-rapport 285. 48 sider. Kr 83,-
- 16 Eli Feiring: Er noen fordelingsprinsipper mer rettferdige enn andre?. Fafo-rapport 286. 36 sider. Kr 77,-
- 17 Eli Feiring: Beskrive for å vurdere?. Om evaluering av fordelingsordningers verdigrunnlag. Fafo-rapport 287. 32 sider. Kr 75,-
- 18 Lars Fjell Hansson: Man skal ikke plage andre.... Om grenser for offentlig maktutøvelse for å redusere skader og død. Fafo-rapport 288. 70 sider. Kr 100,-

- 19 Kristin Hoff: Rettferdig skattlegging. En analyse av det normative grunnlaget for rettferdig fordeling av skattebyrden. Fafo-rapport 289. 112 sider. Kr 126,-
- 20 Kristin Hoff: Rettferdighet og effektivitet i det norske skattesystemet. Fafo-rapport 290. 44 sider. Kr 85,-
- 21 Hilde Lorentzen og Reid J. Stene: Holdninger og deltakelse i nærmiljø og organisasjonsliv. Resultater fra en spørreundersøkelse. Fafo-rapport 291. 47 sider. Kr 83,-
- 22 Espen Dahl: Solidaritet og velferd. Grunnlaget for oppslutning om velferdsstaten. Fafo-rapport 292. 62 sider. Kr 96,-
- 23 Espen Dahl: Hvor går helsevesenet?. Om likhet og effektivitet i norsk helsetjeneste. Fafo-rapport 293. 44 sider. Kr 82,-
- 24 Espen Dahl og Gunn Birkelund: Sysselsetting, klasse og helse 1980–1995. En analyse av fem norske levekårsundersøkelser. Fafo-rapport 294. 44 sider. Kr 79,-
- 25 Kåre Hagen: Den nordiske velferdsstaten. Museumsgjenstand eller bærekraftig samfunnsmodell?. Fafo-rapport 295. 47 sider. Kr 83,-
- 26 Kåre Hagen: Utviklingen i de skandinaviske velferdsstater. Fra krise til konsolidering?. Fafo-rapport 296. 47 sider. Kr 83,-
- 27 Per Kleppe: Bedre tjenesteyting i kommunene?. Fafo-rapport 297. 72 sider. Kr 100,-
- 28 Heidi Gautun: Endringer i familieomsorgen til eldre?. Fafo-rapport 298. 82 sider. Kr 103,-
- 29 Neil Gilbert: Selvhjelpsstaten. Et nytt paradigme for sosial trygghet. Fafo-rapport 299. 36 sider. Kr 75,-
- 30 Torkel Bjørnskau og Reid J. Stene: Holdninger til helse- og omsorgstjenester. Resultater fra en spørreundersøkelse. Fafo-rapport 300. 41 sider. Kr 79,-
- 31 Gunn Birkelund: Marginalisering i en velferdsstat. Fafo-rapport 301. 30 sider. Kr 75,-
- 32 Aksel Hatland: Nordisk alderspensjon under ombygging. Fafo-rapport 302. 32 sider. Kr 74,-
- 33 Tone Fløtten: Fattigdom i Norge. Problem eller bagatell?. Fafo-rapport 303. 114 sider. Kr 125,-
- 34 Anne Britt Djuve: Etniske minoriteter og de nordiske velferdsstatene. Fafo-rapport 304. 46 sider. Kr 86,-
- 35 Jardar E. Flaa og Axel W Pedersen: Holdninger til ulikhet, pensjon og trygd. Resultater fra en spørreundersøkelse. Fafo-rapport 305. 60 sider. Kr 91,-
- 36 Jon Erik Dølvik og Torgeir Stokke: Den norske forhandlingsmodellen. Et tilbakeblikk. Fafo-rapport 306. 46 sider. Kr 88,-
- 37 Keith Smith: Economic growth and "low-tech" industries. Issues for Norway. Fafo-rapport 307. 37 sider. Kr 77,- (Norsk utg. nr. 6)
- 38 Gunn Birkelund: Part-time work in a welfare state. Fafo-rapport 308. 30 sider. Kr 73,- (Norsk utg. nr. 12)
- 39 Jean Louis Laville: The future of work. The debate in France. Fafo-rapport 309. 80 sider. Kr 103,- (Norsk utg. nr. 13)
- 40 Jean Louis Laville: Le futur du travail. Le debat Francais. Fafo-rapport 310. 80 sider. Kr 103,- (Norsk utg. nr. 13)
- 41 Gerhard Bosch: Differenzierung und Flexibilisierung der Arbeitszeit. Die schwierige Suche nach einem neuen Arbeitszeitparadigma. Fafo-rapport 311. 67 sider. Kr 95,- (Norsk utg. nr. 14)
- 42 Neil Gilbert: The Enabling State. An Emerging Paradigm for Social Protection. Fafo-rapport 312. 35 sider. Kr 76,- (Norsk utg. nr. 29)
- 43 Bernard Enjolras: Labour-market regulation and economic performance. A review. Fafo-rapport 313. 44 sider. Kr 82,-
- 44 Bernard Enjolras: Welfare state and disincentives effects. Theoretical perspectives. Fafo-rapport 314. 51 sider. Kr 86,-

Anne Britt Djuve
**Etniske minoriteter og
de nordiske velferdsstatene**

er en av publikasjonene fra rapportserien i prosjektet Det 21. århundrets velferdssamfunn. Det er en omfattende serie med stor faglig spennvidde og flere bidrag fra forskere i inn- og utland. Sentrale temaer som dekkes i rapportserien er:

arbeidslivet med vekt på globalisering, næringsutvikling og sysselsetting; kompetanse, etter- og videreutdanning; forhandlinger og trepartssamarbeid

hverdagslivet med vekt på familie, nærmiljø og frivillige organisasjoner; normer, holdninger og verdier

velferdstjenester med vekt på helse, omsorg og sosial trygghet; velferdsstat, privatisering og levekår

velferdstjenester med vekt på pensjoner, inntektssikring og fordeling; økonomisk ulikhet og fattigdom

