



Innvandringens velferdspolitiske konsekvenser

Nordisk kunnskapsstatus

*Av Grete Brochmann og Anniken Hagelund
Institutt for samfunnsforskning, Oslo*

Innvandringens velferdspolitiske konsekvenser
Nordisk kunnskapsstatus

TemaNord 2005:506

© Nordisk Ministerråd, København 2005

ISBN 92-893-1118-5

Omslag: Kjell Olsson

Omslagsfoto: Stefan Fallgren/Bildhuset

Tryk: Datagraf A/S, Auning 2005

Tilrettelæggelse: Publikationsenheden, Nordisk Ministerråd

Oplag: 3000

Trykt på miljøvenligt papir som opfylder kravene i den nordiske miljøsvanemærkeordning.

Publikationen kan bestilles på www.norden.org/order. Flere publikationer på

www.norden.org/publikationer

Printed in Denmark

Nordisk Ministerråd

Store Strandstræde 18

DK-1255 København K

Telefon (+45) 3396 0200

Telefax (+45) 3396 0202

Nordisk Råd

Store Strandstræde 18

DK-1255 København K

Telefon (+45) 3396 0400

Telefax (+45) 3311 1870

www.norden.org

Det nordiske samarbeid

Det nordiske samarbeid er et av de eldste og mest omfattende regionale samarbeider i verden.

Det omfatter Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige samt Færøyene, Grønland og Åland.

Samarbeidet styrker samhörigheten mellom de nordiske land med respekt for de nasjonale forskjeller og likheter. Det øker mulighetene for å hevde Nordens interesser i omverdenen og fremme det gode naboskap.

Samarbeidet ble formalisert i 1952 med *Nordisk Råds* opprettelse som forum for parlamentari-kerne og regjeringene i de nordiske land. I 1962 underskrev de nordiske land Helsingforsavtalen, som siden har vært den grunnleggende rammen for det nordiske samarbeidet. I 1971 ble *Nordisk Ministerråd* opprettet som det formelle forum til å ivareta samarbeidet mellom de nordiske regje-ringer og den politiske ledelsen i de selvstyrende områder, Færøyene, Grønland og Åland.

Innhold

Sammendrag	9
Innvandrere som brukere og borgere	11
Komparativ forskning	12
Innvandring og endringer i velferdsstaten.....	13
1. Innledning.....	15
Avgrensning – mandat	16
Fremgangsmåte.....	18
2. Innvandringspolitikk i velferdsstater.....	21
Innvandringspolitikkenes grunnstruktur	22
3. Forskningstemaer: Arbeidsliv, citizenship og velferdsstatens innretning.....	25
Arbeidsliv	25
Citizenship	29
Velferdsstatens innretning	35
4. Forskningstemaer: Innvandrere i velferdsstaten	
– behov, tiltak og møter	43
Innvandrerens som brukere/konsumenter av velferdstjenester	
– for mye eller for lite?	43
Er <i>én</i> politikk for alle det samme som en politikk for <i>alle</i> ?	48
Kulturmøter og grasrotbyråkratier	56
Integreringstiltak	61

5. Landrapporter	65
Danmark	65
Finland	68
Island.....	70
Sverige	71
Norge	76
6. Velferdsstat, forskning og blikket som ser.....	79
Hva sier forskningen?	81
7. Perspektiver for videre forskning.....	87
Innvandrere som brukere og borgere	87
Komparativ og internasjonal	88
Velferdsstaten i endring	91
Ubehagelige spørsmål – konstruktive innspill i opphetet debatt.....	94
Summary in English	95
Immigrants as users and as citizens	97
Comparative research.....	98
Immigration and a changing welfare state	98
Litteratur	101

Forord

Både idéen og de nødvendige finansielle midler til å gjennomføre dette prosjektet kom fra programkomiteen i Nordisk Ministerråds Velferdsforskningsprogram. For oss har dette vært en mulighet til å fordype oss videre i et forskningsfelt vi mener er både faglig interessant og politisk viktig. Forhåpentligvis kan denne rapporten inspirere flere til å diskutere og utforske koblingene mellom velferdsstat og innvandring videre.

I løpet av den tiden vi har arbeidet med rapporten har vi møtt, mailet med og snakket med en rekke mennesker rundt om i Norden. Vi vil gjerne benytte anledningen til å takke alle som på ulike vis har bidratt i denne prosessen. Tusen takk til Jørgen Goul Andersen, Karin Borevi, Kris Clarke, Magnus Dahlstedt, Anne Britt Djuve, Ruth Emerek, Annika Forsander, Tomas Hammar, Ulf Hedetoft, Sven Hort, Vibeke Jakobsen, Per H. Jensen, Rune Johansson, Ann Morrisens, Erik Olsson, Seppo Paananen, Axel West Pedersen, Peder Pedersen, Hanna Ragnarsdottir, Diane Sainsbury, Carl-Ulrik Schierup, Garbi Schmidt, Birte Siim, Matti Similä, Unnu Dis Skaptadottir, Nina Smith, Welat Songur, Lise Togeby, Rannveig Traustadottir, Tanja Tzoneva, Sigrun Valgardsdottir, Kathleen Valtonen, Søren Winter, Charles Westin, samt alle ikke-navngitte deltakere ved seminarer som ble arrangert på Tema Etnisitet ved Linköpings Universitet, på Arbeidslivsinstituttet i Norrköping og på Södertörns Högskola. En spesiell takk til Camilla Nordberg, som har hjulpet oss med finskspråklig materiale, og til Steinar Kristiansen, vår utmerkete kontaktperson i Norges Forskningsråd og programkomiteen. Staben ved biblioteket på Institutt for samfunnsforskning har som alltid ytet all den service en forsker kan ønske seg og skaffet til veie mengdevis med rapporter, bøker og artikler om innvandring og velferdsstat i Norden – tusen takk.

Sammendrag

Utgangspunktet for dette prosjektet var en erkjennelse i programkomitéen for Nordisk Ministerråds Velferdsforskningsprogram at velferdsstatens flerkulturelle dimensjoner hadde en svak dekning i prosjektporteføljen. Samtidig har de nordiske landene – i ulik grad og på tildels forskjellige måter – de senere årene i stigende grad blitt konfrontert med dilemmaer og problemstillinger knyttet til økende innvandring og at samfunnet har blitt etnisk og kulturelt mer sammensatt. Denne utviklingen setter sitt preg på de fleste samfunnsområder, noe som også etter hvert reflekteres i forskningsmessige innsatser i de forskjellige landene.

Innen den tradisjonelle velferdsstatsforskningen derimot, har problemstillinger rettet mot flerkulturelle dimensjoner i liten grad vært fokusert. Dette er på mange måter bemerkelsesverdig gitt de nære forbindelser som eksisterer mellom velferdsstaten og innvandring i de nordiske landene. På den ene siden legger velferdsstaten sentrale føringer for utviklingen av innvandrings- og integreringspolitikk, og den påvirker mange aspekter av migranters liv. På den andre siden påvirker innvandring velferdsstaten ved at innvandrere blir brukere og produsenter av velferdstjenester og ved at deres tilstedeværelse stiller velferdsstaten overfor nye problemstillinger knyttet til kulturelt mangfold, medborgerskap og så videre.

Samtidig er velferdsstatene selv i endring. De ulike nordiske statene har i ulik takt, i ulik grad og på forskjellige måter reformert velferdsstatens tilnærming til sentrale samfunnsproblemer siden 1980-tallet, delvis som svar på tiltakende internasjonalisering av økonomien. Dette har skjedd også uavhengig av økt innvandring. Slutten av 1990-tallet og begynnelsen av det nye århundret innevarslet imidlertid et sterkere fokus på sammenhengen mellom innvandring og velferdsstatlige problemstillinger. Noe av denne dreiningen kan spores til prosesser innen EU, der medlemslandene (og EØS-landene Island og Norge) i stigende grad har latt seg påvirke av hver-

andres velferdspolitik – dels gjennom EUs sterkere integrasjon på innvandringsområdet, og dels ved at innvandringsland i Europa uansett skuler til hverandres løsninger – for å høste erfaring, og for ikke å fremstå som vesentlig mer liberale enn andre på områder som har med den velferdsstatlige sjenerøsitet å gjøre. Siden nedtellingen til den nye EU-utvidelsen for alvor startet høsten 2003, har også utviklingen *internt* i EU fått stigende oppmerksomhet: Utsiktene til økt migrasjon mellom gamle og nye medlemsland har fremkalt kontroverser i de respektive nordiske landene når det gjelder balanseringen mellom velferdsproduksjon og -konsum i kjølvannet av denne forventede migrasjonen. Alle kjemper om «produsentene» av velferd – innvandrere som gjennom arbeid skal bidra til å opprettholde det økonomiske grunnlaget for velferden i samfunnet – samtidig som man forsøker å beskytte seg mot potensielle «konsumenter» utenfra. Dette har ført til en forskjellig politikk blant de nordiske landene når det gjelder overgangsordninger overfor de nye medlemslandene, med Sverige som det eneste nordiske landet uten slike ordninger, og med variasjon i typen midlertidige ordninger mellom de øvrige landene.

«Innvandring og den Nordiske velferdsstat» åpner seg derfor som et stort og utfordrende forskningsfelt *innen* Norden som regional enhet; *på tvers av* landegrensene i Norden og *mellom* Norden og verden utenfor – det være seg resten av EU eller områder utenfor Unionen.

Utgangspunktet for dette oppdraget er altså en erkjennelse – eller kanskje en hypotese – om at samfunnsforskningen i Norden i veldig liten grad har tematisert koplingen mellom velferdsstat og utviklingen av flerkulturelle samfunn – at det nesten er vanntette skott mellom disse forskningsfrontene. Denne forståelsen ble bekreftet og gjentatt i alle forskningsmiljøene vi besøkte – den er også reflektert i skriftlig materiale.

Etter å ha lest oss gjennom en stor mengde forskningsarbeider på IMER-området¹ i Norden, er vi ikke så sikre lenger. Konsensusen om «the missing link» er treffende hvis man leter etter forskning som eksplisitt problematiserer forholdet mellom en velferdsstatstilnærming og en politikk for integrasjon av nye samfunnsmedlemmer – en politikk myntet på et flerkulturelt samfunn – så og si på meta-nivå. I dette tilfellet finnes det bare et fåtall relevante arbeider. Men avhengig av hvordan man definerer og avgrensner «velferdsstaten» og «velferdsstatsforskning», foreligger det en god

¹ Internasjonal migrasjon og etniske relasjoner.

del relevant forskning i Norden – særlig innen IMER-miljøene, men også etter hvert blant mer tradisjonelle velferdsstatsforskere – først og fremst blant økonomer. Det er altså skrevet en god del som mer eller mindre indirekte berører forholdet mellom innvandring og velferdsstaten. Vi håper at denne rapporten kan inspirere til i fremtiden å stille mere eksplisitte spørsmål om disse sammenhengene.

I denne rapporten tar vi for oss det vi mener er sentrale forskningstemaer i grenseflaten mellom velferdsstats- og IMER-forskning. Dette kretser dels rundt spørsmål om *deltakelse* – deltakelse i arbeidslivet, deltakelse som medborgere og om hvordan velferdsstaten kan innrettes på måter som muliggjør slik deltakelse. Dernest ser vi på forskning om innvandrere som en av velferdsstatens mange brukergrupper. Problemstillingene her handler dels om hvordan og i hvilken grad innvandrere benytter seg av velferdsstatens tjenester, dels om hvordan velferdsstatens institusjoner forholder seg til innvandrere som brukere av tjenester. Vi presenterer sentrale problemstillinger og ulike nordiske forskeres arbeid for å besvare disse. Vi gir også en kortfattet oppsummering av situasjonen i hvert enkelt nordisk land med hensyn til innvandringshistorikk, sentrale forskningsmiljøer og -temaer.

Avslutningsvis lanserer vi tre sentrale perspektiver for videre forskning. Dette er temaer og arbeidsmåter vi vil anbefale at både forskningsmiljøene og de bevilgende organer følger opp i årene fremover.

Innvandrere som brukere og borgere

Den første utfordringen må være å synliggjøre innvandrere som brukere og borgere i velferdsstaten. Kunnskapsgjennomgangen har vist at selv om arbeidet med å kartlegge innvandreres bruk av velferdstjenester har begynt, er det fortsatt mye som gjenstår, og det er store forskjeller mellom hva vi vet i ulike land og i ulike sektorer eller typer velferdstjenester. Det vil være interessant å få vite mer om forskjellene både mellom innvandrerbefolkningen og innfødte når det gjelder bruk av velferdstjenester, og om forskjeller mellom ulike innvandrergrupper. Ikke minst, slike kartlegginger må følges opp av forsøk på å forklare hva som skaper forskjellene. Kunnskapsgjennomgangen har også vist at det ikke er noen automatisk sammenheng mellom formelle rettigheter og faktisk velferd. Nærmere studier av forholdet mellom formelle og substansielle rettigheter, samt økt forståelse

av hvordan velferdsordningen kan virke ulikt for majoritet og minoriteter, vil være svært ønskelige for å forbedre kunnskapsgrunnlaget om sammenhengen mellom velferdsstat og folks faktiske velferd. Effekt og treffsikkerhet i universelle versus mer tilpassede tiltak overfor innvandrergupper, er et viktig forskningstema som med fordel bør innrettes komparativt – nordisk eller evt. bredere europeisk.

Komparativ forskning

Vi mener, og dette er et ønske som også ytres fra mange av de forskerne vi har snakket med, at det vil være mye å vinne på å satse sterkere på komparative – både intra-nordiske og bredere internasjonale – studier i fremtiden. For det første mener vi at det vil være interessant i seg selv å lære mer om likheter og forskjeller internt i Norden med hensyn til hvordan de har håndtert innvandrings- og integreringstematikken. For det andre vil slike studier kunne hjelpe oss å trekke lærdom fra erfaringer i andre land, noe som er nyttig både i utformingen av spesifikke tiltak, og når man skal forsøke å forutse fremtidige utviklingstrekk. For det tredje kan sammenliknende studier være fruktbare i å frembringe hypoteser om og forståelser av historiske forløp og årsakssammenhenger. For det fjerde kan innsikter fra komparative studier fungere som meget nyttige innspill i debatter som altfor ofte er snevert nasjonalt orientert i den forstand at de gir inntrykk av at fenomenet under diskusjon bare finnes «her». Forskere i de nordiske landene kan også med fordel trekke inn andre europeiske land og EU som sådan i komparative studier om innvandring og velferd.

Komparative prosjekter er arbeidskrevende fordi man må sette seg inn i forholdene i flere forskjellige land i stedet for i ett, og fordi det kan være vanskelig å sammenlikne data fra ulike land. Dette krever både tid og dermed penger. En løsning kan være å trekke inn forskere fra alle de involverte landene med god kjennskap til de respektive nasjonale 'casene'. Vi vil understøtte betydningen av å støtte nettverksbygging blant forskere i Norden. Det er imidlertid også slik at hvis ansvaret for store prosjekter fordeles på for mange «kokker» blir resultatet ofte få månedersverk på hver og mye reproduksjon av tidligere forskning. Vi mener derfor det er viktig å gi mindre forskerteam muligheten til å gjennomføre store prosjekter.

Innvandring og endringer i velferdsstaten

Det har blitt vanlig å snakke om at velferdsstaten er under press og i hvert fall om at velferdsstaten er i endring. Forskning som skal behandle forholdet mellom innvandring og velferdsstat i fremtiden bør relatere seg til dette landskapet av velferdsstatsreform. Hvilke konsekvenser har omstruktureringer og reformer i velferdsstaten for de etniske minoritetene? Det er gode grunner til å se spesielt på konsekvensene for denne gruppen fordi vi både vet at marginaliserte grupper ofte rammes hardere av økonomiske endringer og velferdskutt, og at etniske minoriteter er overrepresentert i denne kategorien.

Motsatt kan vi også tilnærme oss forholdet mellom innvandring og endringer i velferdsstaten med innvandring som den «uavhengige variabel». Bidrar innvandring, enten i den form vi har sett så langt eller i kjølvannet av EU-utvidelsen, til å generere endringer i velferdsstaten? Er «velferdsturisme» et reelt problem, og hvordan takles det i så fall? Innvandring har som kjent også blitt lansert som løsningen på arbeidskraftbehov i velferdsstaten, men så langt vet vi lite om hvilken betydning innvandret arbeidskraft faktisk har og realistisk kan få i velferdsstatens institusjoner i Norden. Ikke minst, det er skrevet lite om innvandringens betydning som generator av nye arbeidsformer og yrkesgrupper (for eksempel «flyktningkonsulenter» og «storstadsutveklare» i velferdsstaten).

1. Innledning

Utgangspunktet for dette prosjektet var en erkjennelse i programkomitéen for Nordisk Ministerråds Velferdsforskningsprogram at velferdsstatens flerkulturelle dimensjoner hadde en svak dekning i prosjektporteføljen. Samtidig har de nordiske landene – i ulik grad og på tildels forskjellige måter – de senere årene i stigende grad blitt konfrontert med dilemmaer og problemstillinger knyttet til økende innvandring og at samfunnet har blitt etnisk og kulturelt mer sammensatt. Denne utviklingen setter sitt preg på de fleste samfunnsområder, noe som også etter hvert reflekteres i forskningsmessige innsatser i de forskjellige landene. Innen den tradisjonelle velferdsstatsforskningen derimot, har problemstillinger rettet mot flerkulturelle dimensjoner i liten grad vært fokusert. Dette er på mange måter bemerkelsesverdig gitt de nære forbindelser som eksisterer mellom velferdsstaten og innvandring i de nordiske landene. På den ene siden legger velferdsstaten sentrale føringer for utviklingen av innvandrings- og integreringspolitikk, og den påvirker mange aspekter av migranternes liv. På den andre siden påvirker innvandring velferdsstaten ved at innvandrere blir brukere og produsenter av velferdstjenester og ved at deres tilstedeværelse stiller velferdsstaten overfor nye problemstillinger knyttet til kulturelt mangfold, medborgerskap og så videre. Samtidig er velferdsstatene selv i endring. De ulike nordiske statene har i ulik takt, i ulik grad og på forskjellige måter reformert velferdsstatens tilnærming til sentrale samfunnsproblemer siden 1980-tallet, delvis som svar på tiltakende internasjonalisering av økonomien. Dette har skjedd også uavhengig av økt innvandring. Slutten av 1990-tallet og begynnelsen av det nye århundret innevarslet imidlertid et sterkere fokus på sammenhengen mellom innvandring og velferdsstatlige problemstillinger. Noe av denne dreiningen kan spores til prosesser innen EU, der medlemslandene (og EØS-landene Island og Norge) i stigende grad har latt seg påvirke av hverandres velferdspolitikk – dels gjen-

nom EUs sterkere integrasjon på innvandringsområdet, og dels ved at innvandringsland i Europa uansett skuler til hverandres løsninger – for å høste erfaring, og for ikke å fremstå som vesentlig mer liberale enn andre på områder som har med den velferdsstatlige sjenerøsitet å gjøre. Siden nedtellingen til den nye EU-utvidelsen for alvor startet høsten 2003, har også utviklingen *internt* i EU fått stigende oppmerksomhet: Utsiktene til økt migrasjon mellom gamle og nye medlemsland har fremkalt kontroverser i de respektive nordiske landene når det gjelder balanseringen mellom velferdsproduksjon og -konsum i kjølvannet av denne forventede migrasjonen. Alle kjemper om «produsentene» av velferd – innvandrere som gjennom arbeid skal bidra til å opprettholde det økonomiske grunnlaget for velferden i samfunnet – samtidig som man forsøker å beskytte seg mot potensielle «konsumenter» utenfra. Dette har ført til en forskjellig politikk blant de nordiske landene når det gjelder overgangsordninger overfor de nye medlemslandene, med Sverige som det eneste nordiske landet uten slike ordninger, og med variasjon i typen midlertidige ordninger mellom de øvrige landene.

«Innvandring og den Nordiske velferdsstat» åpner seg derfor som et stort og utfordrende forskningsfelt *innen* Norden som regional enhet; *på tvers* av landegrensene i Norden og *mellom* Norden og verden utenfor – det være seg resten av EU eller områder utenfor Unionen.

Avgrensning – mandat

Utgangspunktet for dette oppdraget er altså en erkjennelse – eller kanskje en hypotese – om at samfunnsforskningen i Norden i veldig liten grad har tematisert koplingen mellom velferdsstat og utviklingen av flerkulturelle samfunn – at det nesten er vanntette skott mellom disse forskningsfrontene. Denne forståelsen ble bekreftet og gjentatt i alle forskningsmiljøene vi besøkte – den er også reflektert i skriftelig materiale.

Etter å ha lest oss gjennom en stor mengde forskningsarbeider på IMER-området² i Norden, er vi ikke så sikre lenger. Konsensusen om «the missing link» er treffende hvis man leter etter forskning som eksplisitt problematiserer forholdet mellom en velferdsstattilnærming og en politikk

² Internasjonal migrasjon og etniske relasjoner.

for integrasjon av nye samfunnsmedlemmer – en politikk myntet på et flerkulturelt samfunn – så og si på meta-nivå. I dette tilfellet finnes det bare et fåtall relevante arbeider. Men avhengig av hvordan man definerer og avgrensner «velferdsstaten» og «velferdsstatsforskning», foreligger det en god del relevant forskning i Norden – særlig innen IMER-miljøene, men også etter hvert blant mer tradisjonelle velferdsstatsforskere – først og fremst blant økonomer. Denne preliminare konklusjonen baserer seg imidlertid på en svært vid definisjon av «velferdsstat», som vi bl.a. gjenfinner i programplanen til Det nordiske velferdsforskningsprogrammet, der det i bunn og grunn handler om *hele samfunnet* – «velferdssamfunnet», slik vi har vært vant til å oppfatte særtrekk ved den nordiske samfunnsmodellen etter 2. verdenskrig. Med en så vid definisjon av «velferdsstat», vil mer eller mindre *all* IMER-forskning som har vært gjennomført i Norden – direkte eller indirekte – være velferdsrelatert. Og her dreier det seg etter hvert om en omfattende produksjon, i det minste i de tre skandinaviske landene: Det har vært utgitt tykke bøker med oversikt over IMER-forskning i de respektive landene.

En slik vid og omfattende tilnærming er verken meningsfylt eller realiserbar innenfor rammene av dette oppdraget. Vi har derfor valgt å tolke mandatet (se vedlegg) noe snevrere både i tid og rom: Vi vil undersøke forskning etter 1995, og vi vil ikke gi en komplett bibliografisk oversikt, men snarere fokusere blikket mot sentrale, koplende temaer og problemstillinger mellom de to forskningsfeltene velferdsstat og IMER. Tematisk vil vi konsentrere oss om statsrelaterte spørsmål, dvs. studier av *politikken* som er utviklet og utvikles i forhold til flerkulturelle spørsmål, samt resultatene og konsekvensene av denne politikken. Men «politikken» er også et potensielt vidt felt som kan studeres ut fra ulike perspektiver. I vår sammenheng vil et blick på det politiske romme et styringsperspektiv, et bekymringsperspektiv og et deprivasjonsperspektiv – spørsmålet om manglende realisering av rettigheter eller et ufullendt citizenship, om man vil.

Vi vil presentere variasjon mellom landene, og bidra med våre vurderinger av den forskningen som har vært utviklet de forskjellige stedene. Geografisk har hele Norden og de selvstyrte områdene i utgangspunktet vært inkludert i mandatet. I praksis har vi studert, Norge, Sverige, Danmark, Finland og Island, siden det har vist seg å ikke finnes relevant forskning i de selvstyrte områdene. I tillegg har vi plukket ut noen få kompara-

tive studier i en videre europeisk kontekst, som også forholder seg til kryssning mellom velferdsstat og den flerkulturelle dimensjonen.

Vi vil videre gi en oversikt over sentrale miljøer i Norden, der det jobbes med relevante problemstillinger, og der det finnes et potensial for videreutvikling på området. Tilløp til nettverksbygging på tvers av landegrensene vil også bli trukket fram.

Basert på vurderingene av eksisterende kunnskap og aktuelle utfordringer i de respektive landene, vil vi i siste del av rapporten gi en «tilstandsvurdering», dvs. identifisere lakuner og mangler på den ene siden, og lovende ansatser på den andre. Vi vil, basert på denne vurderingen, foreslå noen satsingsområder for fremtidig forskning.

Fremgangsmåte

Kartleggingen av forskningsmateriale har skjedd på flere måter. Vi startet med å søke etter litteratur i elektroniske databaser. Søkeord som «innvandring» og «velferdsstat» i kombinasjon gir imidlertid et begrenset antall treff, mens å bare bruke ett av dem blir altfor lite treffsikkert. Vår hovedmetode for å finne frem til litteratur har derfor vært en form for snøballmetode. Vi har lett systematisk etter litteraturoversikter, funnet relevante henvisninger i disse, i den litteraturen vi slik har funnet frem til har vi funnet enda flere relevante henvisninger og slik har prosessen rullet videre. Vi har også besøkt internettsidene til en lang rekke forskningsinstitusjoner og bladd gjennom publikasjons- og prosjektlistene på jakt etter relevante titler. I tillegg har vi fått mange gode tips av kolleger vi har truffet og snakket med underveis. På denne måten har vi trolig funnet frem til en rekke publikasjoner som vi ikke ville ha funnet frem til ved å bare bruke søkeverktøy, simpelthen fordi velferdstematikken ofte har vært til stede i tekster uten at ord som velferd og velferdsstat har forekommet i tittel eller nøkkelord. Da ingen av oss forstår finsk har vi i Finland fått god hjelp av Camilla Nordberg, doktorand ved *Samhällsvetenskapliga institutionen* i Vasa, som har gjort litteratursøk og skrevet fyldige sammendrag av den relevante finskspråklige litteraturen.

Våren 2004 besøkte vi alle de nordiske landene og relevante forskningsmiljøer i disse. Vi intervjuet forskere først og fremst innen IMER-miljøer, men også andre knyttet til bredere faglige sammenhenger. Noen av

stedene traff vi enkeltforskere. Andre steder møtte vi flere etablerte forskere og studenter i større møter/seminarer. Vi presenterte vårt prosjekt og inviterte folk til å komme med synspunkter på aktuell forskning innenfor temakretsen innvandring, det flerkulturelle og velferdsstaten. Ikke minst, vi spurte om hva de respektive miljøene selv mente er viktige perspektiv og ideer for fremtidig forskning på feltet. Vi har også vært i kontakt med en rekke forskere per e-post som vi dessverre ikke fikk mulighet til å treffe personlig. I tillegg til denne «datainnsamlingen» gjennom reising og korrespondanse, har vi også basert oss på kunnskap vi hadde fra før om forskningsmiljøer og publikasjoner på fagfeltet.

Underveis har vi fortløpende lest – bredt og mer fokusert – mye materiale for å få en oversikt over hva det har vært lagt vekt på de forskjellige stedene, og for å få tak i «the state of the art» i Norden. Vi har langt fra hatt anledning til å snakke med alle relevante forskere, ei heller har vi besøkt alle aktuelle steder. Rapporten er følgelig ikke noe forsøk på en heldekkende oversikt, men vi tror vi har fått et treffende inntrykk som basis for denne tilstandsrapporten.

2. Innvandringspolitikk i velferdsstater

Velferdsstaten har vært en helt sentral premissgiver for hva slags innvandringspolitikk det har vært mulig å utvikle i Norden. Velferdsstaten, som har blitt formet gjennom det 20. århundret, har i stigende grad tilkjent også utlendinger velferdsgoder. Innvandrere har gått fra å nesten ikke ha rettigheter i det hele tatt til å være omfattet av de fleste både sivile og sosiale rettigheter i mottakerlandet.

Den universalistiske velferdsmodellen som har dominert i de nordiske landene, har i prinsippet vært inkluderende for alle med lovlig opphold. Velferdsstaten skal heller ikke forskjellsbehandle ut fra sosial bakgrunn og (med noen få unntak) fartstid i landet. Samtidig er velferdsstaten en dyr ordning – et knapt og sårbart gode – som er bygget opp over generasjoner. Systemet bygger på et nødvendig prinsipp om å sette tæring etter næring: Hvis belastningene på velferdsbudsjettene blir for store, kan mange bli skadelidende. Innvandring til et land med likebehandlingsprinsipper og en omfattende velferdsstat kan være utfordrende for befolkningens sjenerøsitet i første runde, og *kan* også på lengre sikt påvirke bærekraften i selve systemet, hvis brorparten av de som kommer ikke kan brødfø seg selv. Avgjørende her er hvor stor andel av de som kommer som suges opp i produktivt arbeid.

Den tradisjonelle nordiske velferdsstaten har bl.a. vært karakterisert ved en omfattende og regulerende stat, økonomiske overføringer til svake grupper samt prinsippet om likebehandling. Dette har hatt to sentrale implikasjoner i forhold til innvandring: For det første har det vært avgjørende å kontrollere innvandringen til landene i utgangspunktet. Den prinsipielt sjenerøse velferdsmodellen, som skal favne alle, men som undermineres ved for sterk belastning, nødvendiggjør seleksjon og avgrensing i forhold til potensielt nye medlemmer utenfra. For det andre har det vært ansett som nødvendig å integrere nykommere – særlig i arbeidslivet, men også i sam-

funnet. Skal man opprettholde det samfunnsmessige reisverket, må nye innbyggere gjøres til en del av det. Gode velferdsstater ønsker ikke vesentlige innslag av mennesker eller grupper som faller i gjennom – som forstyrrer det regulerte arbeidslivet eller som belaster sosialbudsjettene.

Innvandringspolitikken har her signalisert en dobbelthet: Etter 70-tallet har nordiske myndigheter i prinsippet bare *ønsket* spesielt etterspurt arbeidskraft, men også andre grupper har kommet, gjennom for eksempel familiegjenforening og asyl. Og når nye innvandrere først oppholder seg lovlig i riket, bør de integreres til beste for seg selv og samfunnet, i tråd med velferdsstatsmodellen. Følgelig ligger det viktige samfunnsmessige betraktninger bak landenes integrasjonspolitik overfor nye medlemmer, i tillegg til humanistiske prinsipper. Velferdsstaten er både uavhengig og avhengig variabel i migrasjonsfeltet: Innvandring påvirker velferd og velferd påvirker migrasjon. Forskjeller i innvandringspolitikk har konsekvenser for velferdspolitik, akkurat som ulike velferdsregimer har konsekvenser for innvandringspolitikk (Hammar 2003).

I seg selv er ikke dette noe spesifikt nordisk. I større eller mindre grad gjenfinner vi dette reisverket også i andre moderne velferdsstater.

Innvandringspolitikkenes grunnstruktur

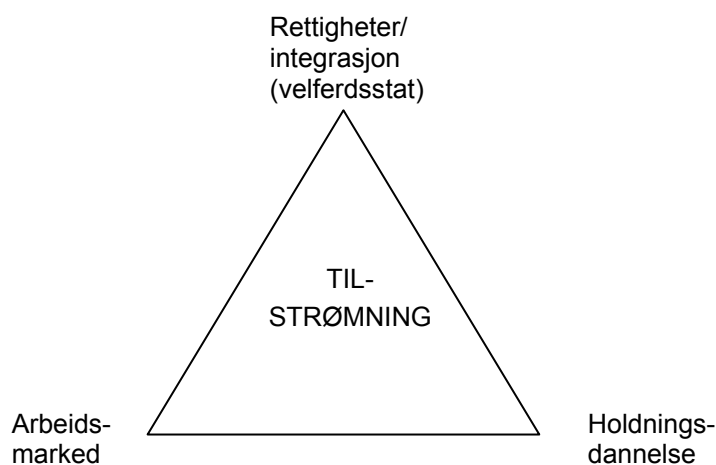
Innvandringspolitikken deles herav gjerne inn i to hovedsfærer, en ytre og en indre: I den ytre sfæren handler det om *adgang* – hvem som skal ha muligheten til innreise, og i den indre sfæren dreier det seg om *rettigheter* og eventuelt *integrasjon* – hvilke vilkår de som kommer bys.

Politisk og juridisk behandles vanligvis disse sfærene hver for seg. Regulering av adgang til riket er nært knyttet til nasjonalstatens historisk befestede rett til territoriell kontroll. Sivile, sosiale og politiske rettigheter for utlendinger som etablerer seg i riket har vært nært knyttet til den generelle rettsstatsutvikling i land over tid. Moderne rettsstater er forpliktet gjennom internasjonale avtaler til å likebehandle lovlig etablerte innvandrere m.h.t. de fleste sivile og sosiale rettigheter. I tillegg har moderne velferdsstater utviklet politikk for å fremme *integrasjon* – en reell innlemming av utlendinger i samfunnet ut over det rent rettighetsmessige. Integrasjonspolitikken refererer her til tiltak rettet mot lovlig etablerte innvandrere for å støtte opp under en innlemmingsprosess i samfunnet og for å bidra til å bedre

forutsetningene for å kunne realisere rettigheter. Politikken dekker gjerne en hel rekke områder som påvirker innvandreres situasjon i et mottakerland, som arbeidsmarked, boligforhold, sosialomsorg og velferd generelt, utdanning, språkopplæring, støtte til organisasjonsarbeid og så videre. Og den gode stat har også måttet gå lenger: Den må tilrettelegge for en positiv holdning i befolkningen for at integrasjonsprosjektet skal lykkes. Den må med andre ord skape oppslutning om denne politikken.

Utviklingen i kjølvannet av den såkalte «nye innvandringen» (innvandring fra land utenfor OECD fra slutten av 1960-tallet og framover) har i stigende grad synliggjort et omfattende og komplisert samspill mellom de to innvandringspolitiske hovedsfærene. Det politiske feltet mellom det ytre og det indre har representert et landskap av uforutsette konsekvenser, som myndighetene i hele Vest-Europa har hatt problemer med å håndtere.

Økonomiske og sosiale rettigheter tilhører grunnpilarene i moderne velferdsstater, og har en viktig funksjon for at rettsstatsidealene skal kunne virkeliggjøres – for alle medlemmer i denne typen stater. Samtidig øker velferdsstatens behov for å kontrollere sine geografiske grenser i takt med at nykommere utenfra tilkjennes flere rettigheter. Her i ligger det grunnleggende spenningsforholdet mellom adgangskontroll og levekår for innvandre- re i velferdsstater. I tillegg spiller to andre – og relativt selvstendig virkende – forhold inn, og legger premisser for politikkutvikling: For det første, *arbeids- markedet* og for det andre *holdningsdannelse* i befolkningen når det gjelder innvandring og flerkulturelle samfunn.



Det vil i denne rapporten, som nevnt, bli lagt hovedvekt på den øverste spissen i denne trekanten; den velferdsstatlige tilnærmingen til innvandring og innvandrere.³ De andre to sentrale dimensjonene – arbeidsliv og holdningsdannelse – i tillegg til det mer overordnede samspillet med innvandrings- og kontrollpolitikken, er ikke desto mindre viktige for en mer helhetlig forståelse av mekanismene som virker i dette feltet.⁴

³ Det har i det minste i de skandinaviske landene vært omfattende diskusjoner rundt begrepsbruk i dette følelsesladete feltet. Vi vil senere i rapporten støte på denne diskursen i konkrete sammenhenger, men vi vil ellers legge den norske offisielle definisjonen til grunn: En innvanderer er en person med to utenlandsfødte foreldre.

⁴ Enkeltstående nordisk/europeiske forskningsarbeider har også forholdt seg til denne helheten i et komparativt perspektiv (Brochmann og Hammar 1999).

3. Forskningstemaer: Arbeidsliv, citizenship og velferdsstatens innretning

I dette og neste kapittel vil vi ta for oss det vi mener er sentrale forskningstemaer i grenseflaten mellom velferdsstats- og IMER-forskning. Temaene i dette kapitlet kretser på ulike måter rundt spørsmål om *deltakelse* – deltakelse i arbeidslivet, deltakelse som medborgere og om hvordan velferdsstaten kan innrettes på måter som muliggjør slik deltakelse.

Arbeidsliv

Arbeidsmarkedet har en sentral stilling når det gjelder integrasjon av innvandrere. Innlemming av nye samfunnsmedlemmer i det regulære arbeidsmarkedet avlaster offentlige budsjetter og kan skape økonomisk vekst. Både for innvandrere og andre borgere kan arbeidsmarkedet fungere som et springbrett også for *sosial* integrasjon i samfunnet. Motsatt vil arbeidsløshet lett føre til marginalisering også på andre områder. Dette er velkjente mekanismer for befolkningen generelt, men effekten er trolig enda større for innvandrere som ofte har utviklet færre alternative ståsteder i samfunnet.

Det underliggende budskapet i mye av forskningen på innvandring og velferdsstat er «arbeid, arbeid, arbeid». Ikke-vestlige innvandrere har en svakere tilknytning til arbeidsmarkedet enn majoritetsbefolkningen, og dette skaper problemer også i forhold til velferdsstaten. Sysselsettingen er lavere, tilknytningsformene er løsere og lønna lavere enn for majoritetsbefolkningen. Dette får konsekvenser for velferdsstaten fordi innvandrere blir

avhengige av dens ytelser uten å kunne bidra tilsvarende med innbetalinger over skatteseddelen. Denne problemformuleringen gjenspeiles i myndighetens hovedbudskap i integreringspolitikken: Innvandreres arbeidsmarkedsdeltakelse må styrkes og nyankomne må raskere settes i stand til å forsørge seg selv.

Arbeidsmarkedet fungerer på mange måter som et speilbilde for velferdsstaten når det gjelder innvandreres velferd og levekår. Status i forhold arbeidsmarkedet reflekterer i høy grad enkeltpersoners velferd og livskvalitet. Løs eller ingen arbeidsmarkedstilknytning gir både større behov for velferdsytelser og svakere rettigheter til slike ytelser. Resultatet er en innvandrerbefolkning som i langt større grad enn majoriteten er avhengig av midlertidige velferdsytelser (sosialhjelp) og i mindre grad kvalifiserer til opparbeidede trygderettigheter (arbeidsledighetstrygd, alderspensjon og så videre). De nordiske landene har etablert en universalistisk sosialstøttemodell, der goder og service basert på lovlig opphold er kombinert med inntektsrelaterte sosialforsikringsordninger (Palme 1999). Dette betyr at alle personer med lovlig opphold i de nordiske landene har rett til sosialstøtte,⁵ men vil i likhet med statsborgere ha ulik tilgang på trygder og pensjoner avhengig av hva slags forhold de har hatt til arbeidsmarkedet.

Den universelle retten til sosialstøtte for personer med lovlig opphold har tilskyndet en diskusjon i offentligheten og i forskningen – særlig i Danmark – om manglende incentiver til å ta arbeid, det vil si velferdsytelsene er relativt høye sammenliknet med potensiell arbeidsinntekt. Sysselsettingsraten blant ikke-vestlige innvandrere i Danmark var i 2002 46,3 prosent, noe som ikke bare skyldes høy arbeidsløshet, men også at 46,8 prosent av ikke-vestlige innvandrere i arbeidsfør alder heller ikke søker arbeid, det vil si de er helt utenfor arbeidsmarkedet. Kombinasjonen svak tilknytning til arbeidsmarkedet og derav følgende høyt sosialhjelpsforbruk (i forhold til majoritetsbefolkningen) er et fellestrekk i Norden, men har vært mest markert, og mest diskutert i Danmark. Temaet har imidlertid også vakt stigende bekymring i svensk sammenheng (Lundh 2002).

I Sverige har man også analysert sammenhenger mellom typen velferdsordninger man kvalifiserer til og tilknytning til arbeidsmarkedet, og funnet at de som får sine bidrag fra velferdssystemets «ytterområder» med behovsprøving (sosialhjelp), har den svakeste tilknytningen til arbeidsmar-

⁵ Dette gjaldt generelt i de nordiske landene inntil Danmark i 2002 innførte differensiert sosialhjelp for nyankomne. Vi tar her utgangspunkt i fellestrekkene som eksisterte før dette.

kedet (Ekberg 2004). Dette er en bekreftelse av sammenhengen mellom selve velferdssystemet og koplingen til arbeidsmarkedet: De som ikke har hatt muligheter til å kvalifisere seg til arbeidsløshetsstrygd gjennom deltakelse i arbeidsmarkedet, er henvist til sosialhjelp, som igjen har en tendens til å virke passiviserende i forhold til å komme seg ut i arbeid. Følgelig ser man selvforsterkende mekanismer som har negative virkninger i en mer omfattende skala: Carl-Ulrik Schierup bruker begrepet «welfare ghetto», og drøfter situasjoner der eksklusjon fra arbeidsmarkedet blir et startpunkt for eksklusjon også på andre arenaer – og i den store sammenhengen – eksklusjon fra *citizenship* i bred forstand (Schierup 2005).

Årsakene til innvandreres svakere integrasjon på arbeidsmarkedet kan være flere. I nordiske forskningsarbeider på dette området legges det ulik vekt på de forskjellige forklaringsfaktorene. Grovt tegnet opereres det med tre hovedforklaringer på variasjon i innvandreres adferd i forhold til arbeid: 1) individbaserte forklaringer (kjønn, alder, utdanning, bopel), 2) gruppebaserte forklaringer, som knytter an til etniske tilhørighetsforhold, 3) institusjonelle forklaringer – institusjonelle særtrekk i mottakerlandet; regler for oppholdstillatelse, statsborgerskap, politiske og sivile rettigheter samt integrasjonstiltak (Togeby 2003, Djuve 1999).

Om man skal forklare forskjeller i resultat – i *outcome* – har diskrimineringshypotesen fått mye oppmerksomhet, ofte ved hjelp av begrepene *strukturell diskriminering* og *sosial eksklusjon*, men også gjennom studier av *barrierer* som rammer innvandrere sterkere og mer spesifikt enn andre; manglende kunnskaper om arbeidsmarkedet, manglende nettverk, manglende kjennskap til ansettelsesprosedyrer, problemer med godkjenning av utdanning etc. (Rogstad 2001, Christiansen og Schmidt 2002, Ekberg 2004, Franzén 2004, Hedetoft 2005, Djuve og Hagen 1995).

Økonomiske konjunkturer og botid har også blitt fremholdt som sentrale forklaringsvariable: Tidspunkt for ankomst – det vil si hva slags økonomiske konjunkturer som rådet i mottakerlandet ved ankomst – har vist seg å ha betydning for innvandreres løpebane i arbeidsmarkedet. I det minste har det vært *antatt* at det er en sammenheng her. Forskeren Svein Blom har imidlertid nylig funnet ut at denne sammenhengen – i det minst i en norsk kontekst – ikke synes å være tilstede (Blom 2004). Kort botid, derimot, slår kraftig ut som forklaring på svak tilknytning til arbeidsmarkedet i alle landene. Botid hjelper, men selv de som har bodd i, for eksempel, Danmark i

12 år har betydelig lavere sysselsetting enn dansker (Mogensen og Mattiessen 2000). Dette er et bilde som gjenkjennes i de øvrige landene.

Innvandringsgrunner og «kulturell og økonomisk distanse til majoritetsbefolkningen» blir i tillegg til individuelle ressurser, anført som viktige forklaringsfaktorer på variasjon mellom individer og grupper blant innvandrerbefolkningen (Vogel m.fl. 2002). I alle landene er innvanderens opprinnelsesland en signifikant variabel med hensyn til integrasjon på arbeidsmarkedet, noe som igjen er relatert til innvandringsgrunn, og svært ofte også «kulturell og økonomisk distanse til majoriteten». Innvandrere i Danmark (så vel som i de øvrige landene) er delt i to hovedgrupper; de fra såkalt vestlige land, og de fra «resten av verden». Den første gruppen er stort sett integrert i arbeidsmarkedet på linje med majoritetsbefolkningen, mens den andre gruppen har hatt vesentlige problemer, enten det dreier seg om arbeidsmigranter fra før 1980, samt deres familier, eller mer nyankomne flyktninggrupper (Pedersen 2002). Samtidig er det tildels stor variasjon mellom ulike nasjonale grupper blant dem som kommer fra land utenfor OECD. Flere asiatiske grupper har for eksempel like høy deltakelse i arbeidsmarkedet som majoriteten. Dette siste poenget er en påminnelse om at skillet mellom «vesten» og «resten» er innført av forskningen og ikke har forklaringskraft i seg selv.

Når det gjelder innvanderers forhold til arbeidsliv og velferd, er det nesten alltid *undersysselsetting* som er temaet, og derav følgende avhengighet av offentlige overføringer. Det er imidlertid grunn til også å fokusere på innvanderers bidrag til *velferdsproduksjon* i de nordiske statene. Dette er et tema som trolig også vil få stigende relevans i årene som kommer: Mangel på arbeidskraft innen viktige områder av offentlig sektor er et problem som etter hvert berører alle landene, og enkelte velferdsstatlige virksomheter driver allerede aktiv rekruttering av utenlandsk arbeidskraft. Dette temaområdet er det imidlertid knapt forsket på ennå i Norden utenfor demografiske miljøer, der man statistisk beregner ulike scenarier for befolkningsutvikling, gitt variasjon i forhold til innvandring og fødselsrater. Vi vet derfor lite om den betydningen innvandrere har som arbeidskraft i velferdsstaten.

Citizenship

Citizenship eller *samfunnsborgerskap*⁶ har utviklet seg til et stort diskusjonsfelt i internasjonal forskning, med berøringspunkter i mange faglige og tematiske leire. Mye av oppmerksomheten skyldes trolig en sentral samfunnsmessig spenning i vår tid – spenningen mellom pluralisme og likhet. *Citizenship* rommer både idéer om individuelle rettigheter og om sosiale bånd, identitet og deltakelse. Begrepet knytter an til viktige diskusjoner i mange velferdsstater ved tusenårsskiftet, der skillet mellom *statsborger* og *medborger* har fått stigende relevans. Diskusjonene berører tosidigheten i samfunnsborgerskapet: det formelle og det substansielle – spilleregler og det levde liv. Mye av *citizenship*-diskursen handler om forutsetninger for å skape gode og rettferdige samfunn i sin alminnelighet, og har ikke innvandring som noen sentral dimensjon. Flerkulturelle problemstillinger har imidlertid kommet mer i forgrunnen de senere årene, sterkt påvirket av økende innvandring i de fleste vestlige samfunn (Brochmann 2002).

Begrepet *citizenship* dekker imidlertid flere fenomener og blir brukt på til dels motstridende og forvirrende måter. I den tradisjonelle, T.H. Marshall-inspirerte tilnærmingen til feltet har man reservert *citizenship*-begrepet til rettighetsdimensjonen: juridisk forpliktende bånd mellom staten og individet (Marshall 1950), og man har oftest vurdert *citizenship* som en status knyttet til *nasjonalstaten* som et fellesskap; en kollektiv ånd eller kultur, med staten som iverksetter av felles beslutninger (Lorentzen 2004). Den omfattende flerkulturelle innvandringen de senere årene, og forsøkene på å innlemme nye samfunnsborgere i mottakerlandene, har imidlertid bidratt til å utvide *citizenship*-begrepet til også å omhandle identitet og tilhørighetsspørsmål.⁷ Identitet og tilhørighet er viktige dimensjoner i enhver samfunnsborgers liv, men temaene har blitt aktualisert og *kontrastert* ved at samfunnene har fått tilskudd av mennesker som ikke har hatt grunnso-sialisering i majoritetskulturen. Med en slik utvidet tilnærming kan en persons *citizenship* referere til tre adskilte fenomener. For det første, hans eller hennes *status* som legal samfunnsborger, definert gjennom en serie

⁶ Vi vil bruke begrepene *citizenship* og *samfunnsborgerskap* om hverandre i teksten. Man trenger et samlebegrep for statsborgerskap og medborgerskap i nordisk sammenheng, som tilsvarer den dobbeltheten det britiske begrepet *citizenship* rommer, det vil si både rettighetssiden og tilhørighetssiden. I Sverige og Danmark brukes ofte medborger synonymt med statsborger – og samfunnsborger, noe som er analytisk utilfredsstillende når man trenger å skille dimensjonene.

⁷ Se Kymlicka og Norman 2000; Lister 1997; Spinner-Halev 1999; Geddes og Favell 1999.

sivile, politiske og sosiale rettigheter, samt et relativt lite antall plikter (for eksempel plikten til å overholde loven, til å betale skatt og for menn – å avtjene verneplikten). For det andre, hans eller hennes *identitet* som medlem av en eller flere politiske *communities*. Denne typen identitet blir ofte avtegnet i kontrast til andre, mer partikulære identiteter, som klasse, etnisitet, religion, kjønn og profesjon. Og for det tredje, deltakelsesmønster og «sivile dyder» (*civic virtues*), som for eksempel lojalitet, uavhengighet, arbeidsmoral, toleranse, åpenhet for endring, mot og handlekraft (Kymlicka og Norman 2000).

Samfunnsborgerskapet spilles ut i to sfærer – staten og samfunnet, eller *nasjonen* om man vil – og i disse to sfærene opererer to respektive mekanismer; juridiske og sosiale.

Den juridiske dimensjonen hører til *statsborgerskapet*, som berører de formelle rettighetene og pliktene en person har som borger av et land. Statsborgerskapet bygger på fire prinsipper: Rettighetene skal omfatte *alle borgere*; de skal være de *samme* for alle borgere; de er lovmessig fundert – man har *krav* på dem når man oppfylder borgerskapets plikter; og ansvaret for at rettighetene innfris ligger på *staten*. Staten har suverenitet til å tildele statsborgerskap – til å naturalisere personer med utenlandsk opprinnelse, og majoriteten er i sin fulle rett til å definere kriteriene for denne tildelingen gjennom de demokratiske institusjoner.

Den sosiale dimensjonen hører til *medborgerskapet* og er langt mindre presis i sin avgrensning. Medborgerskapet handler om å «være en del av samfunnet» subjektivt og objektivt. Det dreier seg om *innholdet* i samfunnsmedlemskapet. Innholdet kan defineres på forskjellige måter, men i de fleste sammenhenger dreier det seg om dimensjoner som identitet, lojalitet, tilhørighet, tillit og deltakelse.⁸ Et idealtypisk medborgerskap innebærer ivaretagelse av plikter og rettigheter, samfunnsmessig deltakelse på flere nivåer og i forskjellige sfærer, og det innebærer en subjektiv følelse av tilhørighet og identitet. Svakt medborgerskap kan medføre inndeling i annenrangs borgere, marginalisering og utestengning.

Det finnes åpenbart sammenhenger mellom rettighetssfæren og tilhørighetssfæren, men disse er ikke entydige. Flere forfattere snakker om samfunnsborgerskapets integrerende virkning (Marshall 1965; Kymlicka 1995). Rettigheter kan fungere som virkemiddel for å fremme deltakelse, som igjen

⁸ Det er ofte uklart om kriteriet om deltakelse dreier seg om muligheten for deltakelse eller faktisk deltakelse.

kan stimulere integrasjon eller innlemming. Det formelle danner en ramme for det Benedict Anderson kaller «*imagined communities*» – nasjoners forestilte fellesskap (Anderson 1983). Rettigheter er nødvendige, men ikke tilstrekkelige forutsetninger for medborgerskap. I mellommenneskelige forhold – der grunnlaget for medborgerskap dannes – spørres det oftest ikke om statsborgerskap. Man kan følgelig både være medborger uten å være statsborger og – motsatt – kan man være statsborger uten å være medborger.

Samfunnsborgertenkningen har frie og like individer som sin forutsetning. Individene har lik status som borgere av nasjonalstaten: Det skal være likhet for loven – likhet i rettigheter, likhet i plikter. Dette er det normative grunnlaget for den liberale rettsstaten. Men hvordan ser det ut i den virkelige verden: Hvordan fungerer rettighetene i praksis? Hvordan virker individuelle egenskaper og ressurser inn på utnyttelsen av de rettighetene man er tildelt? Marshall selv anså spenningen mellom likhet i statsborgerlige rettigheter og ulikhet i klassetilknøyning som uovervinnelig. Han gikk så langt som til å utrope en krig mellom klasse og samfunnsborgerskap. Denne krigen ble imidlertid dempet av de sosiale rettighetene og velferdsstaten (Marshall 1950).

T.H. Marshalls citizenship-modell har blitt en standardreferanse for utviklingen av moderne rettsstater, og har også bidratt med et normativt fundament for velferdsstater. Velferdsstaten – det mest utviklede stadium – blir av Marshall ansett som et grunnleggende integrasjonsprosjekt for hele samfunnet. Ved statlige virkemidler skulle man skape samhørighet og lojalitet i befolkningen. Dette skulle skje gjennom en kraftfull historisk utvikling, der man innlemmet alle samfunnsklasser i den nasjonale arne. Felles rettigheter gjennom citizenship skulle skape en ny statuslikhet som skulle motvirke ulikhet basert på klasse. Marshall så for seg en selvforsterkende prosess, der en fellesskapsfølelse var nødvendig for dannelsen av samfunnsborgerlige rettigheter. Samtidig ville disse rettighetene forsterke følelsen av fellesskap, og derfor fungere integrerende i en vedvarende prosess. For å oppnå denne effekten, var en viss økonomisk omfordeling nødvendig. En viss grad av likestilling måtte til for å skape integrasjon.⁹ En overgripende samhørighet vil ikke tåle at forskjellen mellom samfunnsmedlemmene blir for stor: Borgerne må oppfattes og oppfatte seg selv som personer med tilgang på ressurser som blir allment verdsatt i samfunnet (Borevi 2002). Samfølelsen forut-

⁹ Likestilling er ikke en nødvendig forutsetning for integrasjon i andre velferdsmodeller. F.eks. snakket Bismarck om en «naturlig ulikhet» i sin tilnærming til sosiallovgivning på slutten av 1800-tallet. Se Borevi (2002) for en interessant diskusjon av ulike velferdsstatsmodeller.

satte en likeverdig behandling av medborgere – alle skulle bli behandlet med lik omtanke og respekt. For å sikre denne nødvendige forutsetning, måtte rettigheter institusjonaliseres. Integrasjon og likestilling henger således nært sammen hos Marshall, og den omfordelende velferdsstaten blir ansett som både årsak og virkning når det gjelder den samfunnsmessige kohesjon (Brochmann 2002).

Det er på ingen måte selvsagt at Marshalls modell er tilstrekkelig for å videreføre integrasjonsprosjektet i et flerkulturelt samfunn. Marshall gikk ut fra et samfunn som var relativt homogent. Eller i det minste – etnisitet var ingen dimensjon i modellen. Pluraliseringen av vestlige samfunn gjennom den såkalte «nye innvandringen»¹⁰ har fått enkelte forfattere til å bevile velferdsstatens integrerende funksjon i en ny multikulturell kontekst. Man stiller med andre ord spørsmål om Marshalls rettighetsknipper holder når man skal integrere personer som ikke er en del av majoritetskulturen.¹¹

Minoriteter kan på den ene siden mene at velferdsordningene er formet av majoriteten og derfor ikke tar nok hensyn til deres spesielle behov. På den andre siden kan majoriteten trekke seg tilbake fra å støtte velferdsstaten fordi man langsomt mister følelsen av *community*, og derfor også mister motivasjonen til å betale for en ordning som i stigende grad går til minoriteter, som man ikke ser som en del av ens eget samfunn. Det er på flere måter en *catch* i velferdsstatens forhold til flerkulturell innvandring. Sosial eksklusjon av nykommere, i form av klassesdannelse etter etniske skillelinjer, truer velferdsstatens grunnleggende likestillingsprosjekt. Samtidig vil politisk styring for å motvirke denne typen klassesdannelse kunne bli dyrt og utfordre rettferdighetsfølelsen blant velferdsstatens støttegrupper i majoritetsbefolkningen.¹² Hvis omfanget av overføringene til nykommere blir store, kan velferdsstatens legitimitet bli truet, samtidig som et slikt velferdsregime kan bidra til å stigmatisere innvandrere som hjelpetrengende. Skreddersøm av tiltak kan bidra til å underminere den tradisjonelle universalistiske velferdsstaten. Dvs. de mekanismene som skulle bidra til å skape samhold mellom grupper i samfunnet, kan i stedet bli en kilde til dypere

¹⁰ Dvs. etterkrigs-innvandring fra land utenfor OECD.

¹¹ Enkelte etterlyser derfor en fjerde rettighetsdimensjon – den kulturelle – i forlengelsen av Marshalls system, uten at implikasjonene av et slikt forslag er utviklet særlig langt. Se f.eks. Castles og Davidson (2000) og UNDP (2004).

¹² Innvandring er bare én dimensjon i denne dynamikken. Barth m.fl. (2003) viser i sin bok *Likhet under press* hvordan flere mekanismer virker sammen og bidrar til svekket oppslutning om velferdsordninger fra den sentrale delen av befolkningen – middelklassen.

konflikt. Det flere velferdsstatsforsvarere frykter kan skje gjennom slike prosesser, er en svekkelse av statens redistributive rolle som sådan.¹³

Selve grunnidéen ved velferdsstaten var utjevning av sosiale forskjeller, og i Skandinavia har oppfatningen vært at en betydelig grad av økonomisk likhet har vært en forutsetning for likt samfunnsborgerskap (Goul Andersen 2001). Man har ment at forutsetningen for et overgripende samhold er at forskjellene mellom borgerne ikke kan være for store. For at mennesker skal føle seg som en del av samfunnet kreves det tilgang på en del grunnleggende ressurser som verdsettes i samfunnet.

Det vil si at integrasjon og likestilling henger sammen. Velferdsstatens oppgave er å skape forutsetningene for citizenship, og velferdsstaten har således en strategisk rolle når det gjelder å skape integrasjon.

Like fullt, spriket mellom formaliteter og realiteter i rettighetsfeltet har trolig i seg selv bidratt til å skjerpe diskursen. Samfunnsborgerdiskusjonen har siden 1980–90-tallet fått en ny omdreining gjennom innvandringen – etnisitet har blitt føyd til sosial klasse som barriere for realisering av samfunnsborgerrettigheter. Deltakelse, sosial tilhørighet og uttelling i samfunnet har fått en etnisk dimensjon i tillegg til den klassemessige. Kulturelle ressurser har blitt en tydeligere ingrediens i den sosiale lagdelingen. Denne typen kapital blir vurdert som svært viktig i moderne servicesamfunn, og antagelser om kulturell kapital fungerer ofte som silingsmekanisme ved ansettelser.¹⁴

I tillegg til de interne utfordringene de nordiske velferdsstater står overfor i *citizenship*-feltet, har internasjonalisering og europeisk integrasjon bidratt til en transnasjonalisering av rettigheter. Menneskerettigheter¹⁵ har, siden andre verdenskrig, gradvis blitt en viktigere faktor i internasjonal rett og påvirker i dag spillerrommet for hva slags politikk nasjonalstater kan gjennomføre i forhold til blant annet flyktninger og innvandrere. Rettigheter som tidligere var koblet til å være borger av en nasjonalstat, har i økende grad blitt knyttet til *individer* uavhengig av nasjonal tilknytning – og legitimert i en transnasjonal sammenheng. Dette har gitt ikke-statsborgere en ny status basert på bosted snarere enn nasjonalitet, og åpnet for sosiale

¹³ Det har særlig i Danmark vært en opphetet offentlig debatt om denne problemstillingen, for eksempel i *Weekendavisen* og *Politiken*.

¹⁴ Se Rogstad (2001).

¹⁵ Menneskerettigheter dreier seg om beskyttelsesmekanismer, nedfelt i mellomstatlige avtaler, som skal verne om privatpersoners interesser i forhold til statlig myndighetsutøvelse (Emberland 2001).

rettigheter – sosialt borgerskap i Marshalls forstand – lenge før innvandrete personer kvalifiserer til det formelle statsborgerskapet. Det er dette som har fått betegnelsen *denizenship* i migrasjonslitteraturen (Hammar 1990). Dette fenomenet har fått enkelte forfattere til å spå en langsom utfasing av *statsborgerskapet* som institusjon i tiden fremover.¹⁶ Statsborgerskapet har blitt *devaluert* ved at man kan oppnå de samme sivile og sosiale rettighetene (i Skandinavia også lokalpolitiske-) uten å bli naturalisert. Utviklingen av internasjonalt funderte rettigheter har hevet betydningen av det Yasemin Soysal kaller *personhood* – individuelle, universelle egenskaper – snarere enn nasjonalitet (Soysal 1994). Retningen og kraften i denne utviklingen, som har fått betegnelsen *postnasjonalisme* i litteraturen, er kontroversiell i fagmiljøene. Dels kan det innvendes at nasjonalstatens svekkelse er overdrevet – at man ved århundreskiftet er langt fra en utfasing av nasjonalstaten og at dette stadig er den dominerende beslutningsenheten i politisk sammenheng – og at rettigheter i all hovedsak stadig kanaliseres gjennom nasjonalstaten. Dels kan man anføre at rettighetsutviklingen er et uttrykk for indre prosesser i velferdsstaten selv, like mye som den er hentet inn via internasjonalisering.

Det de fleste imidlertid er enige om, er at rettighetsutviklingen internasjonalt har åpnet for en dreining i maktfeltet: Individuelle aktører har fått styrket sin rettighetsposisjon på bekostning av de suverene nasjonalstater, og man har fått inn en transnasjonal dimensjon ved at individer skal beskyttes av et internasjonalt rettsvesen for å få ivaretatt sine grunnleggende rettigheter. Dette har skapt en serie handlingsmuligheter for minoritetsgrupper og individer som det ikke var rom for i de tradisjonelle ideene om innvandreres uunngåelige integrasjon i nasjonen. Med andre ord, individenes rettigheter er ikke avhengig av at de aksepterer og annammer verdier og identiteter i mottakerlandet. Man kan, beskyttet av menneskerettigheter, finne bosted i et mottakerland uten å ha ambisjoner om å tilpasse seg kulturelt. Soysal hevder det har skjedd en *frakopling* av rettigheter fra identiteter, og dette har åpnet for transnasjonal tyngde i det som ofte kalles *diaspora*'en – nasjonale eller etniske nettverk og lojaliteter på tvers av statsgrenser. Denne transnasjonale tyngden styrkes av *minoritetsrettigheter* for eksempel knyttet til religionsfrihet. Rettighetsfloraen gir således beskyttelse til både individer og grupper uavhengig av statsborgerskap.

¹⁶ Yasemin Soysal har her vært blant de mest toneangivende (Soysal 1994). Se også Favell (1998) og Brubaker (1992).

Velferdsstatens innretning

De nordiske landene har satt seg som mål å integrere innvandrere som likeverdige deltakere i samfunnet, og de har alle iverksatt en rekke tiltak og programmer med det mål å styrke integreringen. I dette avsnittet stiller vi imidlertid spørsmålet om det kan være egenskaper ved selve velferdsstaten – det vil si de konkrete institusjonelle rammene – som i praksis motarbeider integreringsmålene? Er det med andre ord noe ved velferdsstatens struktur og virkemåte som i seg selv motvirker eller hemmer innlemming av nykommere?

I hvilken grad og på hvilke måter innvandrere blir trukket inn i arbeidslivet og i samfunnet forøvrig, vil – i det minste et stykke på vei – være avhengig av omfang og utforming av rettigheter og tiltak. Er det passivitet – det vil si mangel på tiltak – eller er det feil tiltak som har skylden for dårlige resultater? Skjer det en (strukturell) utestengning eller er det snakk om en klientifisering?

I tillegg må også disse problemstillingene sees i forhold til en endringsdimensjon: Velferdsstaten forandrer seg fortløpende, og de strukturelle endringene henger sammen med økt etterspørsel etter nye kvalifikasjoner og nye typer kompetanse, men er også påvirket av nye former for produksjon, arbeidsdeling og organisatorisk diversifisering. Hvordan har de siste tiårs reformer i velferdsordninger i Norden virket inn på innvandrere muligheter til integrasjon? Hvordan har skiftningene i satsing på særtiltak versus universelle ordninger slått ut når det gjelder innvandrerbefolkningens levekår og tilknytning til arbeidslivet?

I velferdsforskningen skiller man vanligvis mellom tre overgripende og samvirkende forsørgelsessystemer: markedet (arbeidsmarkedet), sosiale nettverk (familie, slekt, vennekrets) og offentlig sektor. I et lengre perspektiv har den relative rollen til de tre delene endret seg sterkt, og disse endringene speiler grunnleggende produksjonsforhold. I det gamle bondesamfunnet (selvforsørgelse) spilte arbeidsmarkedet en marginal rolle. Industrialiseringen brakte folk ut i lønnsarbeid, splittet familiene og endret forsørgelsesansvaret. Etter markedets ekspansjon ble velferdsstaten utviklet og offentlig sektor ekspanderte. I blandingsøkonomiene i Norden dominerer tanken om at offentlig sektor skal kontrollere og komplettere markedet. Den skal garantere likestilling og velferd til alle gjennom omfordeling og regulering gjennom skatter og avgifter. Men balansen mellom marked og

offentlig sektor er like fullt en sentral politisk/ideologisk motsetning også innen de nordiske landene.

Den spesifikke velferdskombinasjonen i et land utgjør den institusjonelle rammen for menneskers legitime krav og handlingsmuligheter. I et internasjonalt perspektiv skiller Norden seg fra andre industriland når det gjelder markedets, familiens og velferdsstatens innvirkning på velferdsfordelingen. De nordiske landene var alle (mer eller mindre) ved slutten av 90-tallet *institusjonelle velferdsstater*, der staten spiller en større rolle (mer omfordeling via overføringer og skatter, omfattende arbeidsmarkedspolitikk og familiepolitikk) enn de fleste andre EU land (Goul Andersen 2003; Togeby 2003). Samtidig spiller arbeidsmarkedet en vesentlig større rolle for velferdsforsørging i Norden. Høy sysselsetting innebærer høy selvforsørgingsgrad for individene. Dette er i sin tur forutsetningen for sjenerøse sosialforsikringssystemer og offentlige tjenester. I Sverige liksom ellers i Norden samvirker høy sysselsetting og kollektivt finansiert velferd (tjenester og bidrag) i en internasjonalt unik sammensetning som gir relativt lav fattigdom, marginalisering og ulikhet (Vogel m.fl. 2002).

Personers forhold til velferd endrer seg over livsløpet. For eldre vil for eksempel tidligere tiders velferdsproduksjon påvirke livsforholdene sent i livet. Innvandreres velferdskarrierer skiller seg på flere måter fra innfødte personer. Én karriere i hjemlandet har blitt avbrutt, og en ny blir innledet i et nytt bosettingsland. Å være ny innvandrere innebærer en ressursbrist på mange måter: Språkkunnskaper, samfunnskunnskaper og opparbeidet kompetanse må kompletteres for å innhente innfødtes fortrinn i velferdskarrieren. Integrasjonspolitikken oppgave er å understøtte denne prosessen (ibid.).

Men hvordan? Den tradisjonelt universalistiske velferdsmodellen representerer et oppgjør med veldedighetstenkningen. Tilgang på en viss sosial standard skal sees som en rettighet og ikke en almisse. Selve typen velferdssystem (fordelingssystem) har konsekvenser for mulighetene til å fremme integrasjon i et land. Behovsprøving har gjerne blitt ansett som fornedrende. Men også den universelle tilnærmingen har sine svakheter, slik at målretting fra tid til annen er nødvendig. Hvordan de nordiske velferdsstatene bør avveie mellom universelle rettigheter og mer målrettede tiltak i forhold til innvandrerbefolkningen, er en av de større statlige utfordringene i samtiden.¹⁷ Særtiltak blir lett utpekende, enten man blir iden-

¹⁷ Det normative grunnlaget for integreringspolitikken – etikk og rettssikkerhet - blir drøftet i Djuve m.fl. (2001), der blant annet rettferdiggjøring av ulike former for tvang behandles.

tifisert gjennom faktiske behov eller sosioøkonomisk posisjon. Nesten alle tiltak som identifiserer innvandrere som målgruppe risikerer å være stigmatiserende – de fremstår som fattige eller annerledes. Potensielt er også en slik tilnærming sårbar i forhold til majoritetens aksept og sjenerøsitet: Øremerking av midler fører lett til en uheldig synliggjøring av typen «de koster samfunnet ... ». Samtidig har man fått en politisk strømning i de nordiske landene (igjen i varierende grad) der man nettopp ønsker å synliggjøre slike sammenhenger, og der det også argumenteres med at det er nødvendig kunnskap for å kunne gripe an problemene. Uavhengig av slike politiske avveininger, er det substansielt vanskelig å finne en god balanse mellom satsing på generelle rettigheter og særtiltak. De nordiske landene (særlig Skandinavia) har gjennomgått en utvikling fra særtiltak til satsing på mer generelle ordninger gjennom de drøyt 30 årene som har gått siden integrasjon av innvandrere kom på dagsorden. Dermed blir spørsmålet i større grad *hva slags* infrastruktur av generelle tjenester som behøves for å skape en basis for akseptable selektive støtteordninger, som uansett vil være nødvendig i en viss utstrekning. I følge Karin Borevi bør man lete etter *behov* hos bestemte kategorier mennesker, grupper og sosiale områder, snarere enn å satse på *individuell behovsprøving*. De selektive ordningene måtte være basert på upersonlige, kollektive kategorier og fremheve behov snarere enn betalingssevne (Borevi 2002). Her trengs det utvilsomt mer forskning – evalueringsforskning og mer innovative studier for å utvikle feltet.

Andre forskere legger vekt på selve overførselssystemenes betydning – i kraft av å være incitamentsstrukturer velferdsstaten bidrar til å konstruere. Anne Britt Djuve og Kåre Hagen (1995) har analysert sammenhengen mellom levekårsproblemer blant flyktninger i Oslo og velferdsstatens virkemåte i rapporten «*Skaff meg en jobb!*» (1995). Rapporten tematiserer økonomiske incentiver, nettverk, diskriminering, kulturell vegring og klientifisering som forklaring på manglende yrkesdeltakelse. I Danmark har det vært undersøkt hvordan velferdsstatens forskjellige overføringsinntekter og -programmer hemmer eller fremmer integrasjon på arbeidsmarkedet. I følge Eskil Wadensjö påvirker innvandring velferden i et samfunn gjennom to kanaler: 1) den realøkonomiske påvirkning av produksjon, sysselsetting, reallønn, produktivitet m.m. 2) påvirkningen av de offentlige finanser fra innvandringen. Overføringsinntekter under et aktiverings- eller utdannelsesforløp som avsluttes med en stabil jobb fremmer selvfølgelig

integrasjon. På den andre siden kan samspillet mellom høye skattesatser og inntektsavhengige passive ytelser skape arbeidsløshetsfeller, som hemmer integrasjonen, hvis den privatøkonomiske avkastning av å være i jobb kun er marginalt større eller direkte mindre enn hvis man lever av overføringsinntekter (Wadensjö 2000, 2001).

Schultz-Nielsen (2000) har undersøkt de rent økonomiske incentivene for å jobbe blant innvandrerbefolkningen: hun har sammenliknet hvordan man privatøkonomisk blir stilt ved å jobbe sammenliknet med å være på dagpenger. Det fremkommer at det er vesentlig større incentivproblemer for innvandrere enn dansker, noe som blant annet beror på at innvandrere generelt har lavere lønn; relativt høye velferdsytelser kombinert med lave lønninger gjør arbeid mindre attraktivt enn for dem med tilgang til mer lukrative deler av arbeidsmarkedet. I følge en spørreundersøkelse foretatt av Schultz-Nielsen i Danmark, har 35 prosent av de intervjuete innvandrerne (inkludert etterkommere) mindre enn 500 kroner ekstra i inntekt per måned ved å være i arbeid sammenliknet med dagpenger som fulltidsledige. Det tilsvarende tall for dansker er 16 prosent (Schultz-Nielsen 2000: 119). Man finner også signifikant påvirkning fra dette forholdet på søkeradferd, arbeidsmarkedstilknytning og arbeidsløshetsrisiko (Pedersen m.fl. 2003). I Norge finnes derimot (mindre omfattende) forskning som tyder på at innvandrere, hvis de har valget, likevel velger å jobbe (Djuve 1999).

Denne rapporten fra Anne Britt Djuve er den eneste nordiske komparative studien vi har registrert om velferdsordninger og innvandrere. Rapporten beskriver fakta i de nordiske landene (antall, kategorier innvandrere, nasjonale grupper, «integreringsregimer» etc.). Djuve operasjonaliserer «integrering» og streker også opp retningslinjer for «pliktsiden»: Innvandrere plikter å innrette seg slik at de ikke er til vesentlig ulempe for andre. For eksempel, hvis man ikke har vesentlige helsemessige eller andre problemer, plikter man å gjøre en innsats for å være selvforsørgende. Dermed blir målsettingen for integreringspolitikken 1) kvalifiseringsarbeid – legge til rette for deltakelse, 2) hindre fremmedfrykt og diskriminering, 3) øve et visst konformitetspress på innvandrere som velger tilpasningsformer som er til vesentlig ulempe for andre. Rapporten slår fast at det er veldokumentert at innvandrere fra ikke-vestlige land har betydelige levekårsproblemer i alle tre land – og at problemene i stor grad er knyttet til arbeidsmarkedet. Arbeidsledigheten er klart høyere enn for majoriteten, inntektene er lavere, og det er ofte svak sammenheng mellom personlige kvalifikasjoner og hva

slags jobb personene får. Det er i stor grad de samme innvandrergroppene som har størst problemer i de tre landene. Samlet er det lite som tyder på at man har lyktes bedre i å få innvandrere og flyktninger i arbeid i Norge enn i Danmark og Sverige, til tross for større ressursbruk.

Uten samme type datagrunnlag har Unni Wikan i Norge rettet oppmerksomheten mot egenskaper ved velferdsstaten som passiviserer innvandrere. Wikan snakker om en type moralitet i velferdsstaten hvor ønsket om å hjelpe, være god og respektere kultur har medført at det ikke blir stilt krav til innvandrere om å yte. Sammenhengene her er trolig langt vanskeligere å påvise med data. Problemstillingene hører imidlertid hjemme i denne sammenheng (Wikan 1995, 2002).

Hvilke konklusjoner som trekkes av disse sammenhengene, og hvilke eventuelle anbefalinger forskere skal bidra med til myndighetene, er kontroversielt i forskermiljøene. Ut fra et rent økonomisk perspektiv ligger det snublende nær å konkludere med at lavere dagpengesatser ville styrke incentivet til å jobbe. Fra et samfunnsborgerperspektiv kan det imidlertid være utilstrekkelig å gjøre en velfungerende velferdsstat til et spørsmål om økonomiske incitamentstrukturer. Velferdsstaten skal jo også fremme integrasjon gjennom likhet og likeverd, og da er det ikke sikkert at knappere velferdsytelser med påfølgende økt sysselsetting vil være den eneste vei å anbefale. I det minste må incitamentstrukturene suppleres og kombineres med forsvarlige minimumsyttelser for hele befolkningen – hvis man vil opprettholde det tradisjonelle reisverket for velferdsstatene i Norden: Ret-tighetsmodellen handler ikke bare om økonomisk overlevelse, men om tilgang på ressurser som skaper aktive borgere som er i stand til å øve inn-flytelse på egne liv.

Til slutt kan det være verd å nevne forskning og hypoteser knyttet til betydningen av ulike velferdsregimer for tiltrekningskraften på innvandre-re i utgangspunktet. Dette er problemstillinger som i stigende grad har inter-ressert myndighetene i de nordiske landene – i likhet med de fleste inn-vandrerland i Europa. Spørsmålet er om sjenerøse velferdsregimer fungerer som en «pull»-faktor i forhold til ulike typer innvandrere, og omvendt, om innstramninger kan fungere avskrekkende på potensielle migranter. Dette er vanskelig å belegge datamessig, og det har vært utført lite forskning på dette foreløpig.¹⁸ Det er imidlertid flere forhold som gir indikasjoner – og

¹⁸ Et unntak er Brekke (2004).

som *de facto* fungerer som belegg for europeiske og nordiske politikere i dette feltet. På asylområdet har det vært en klar tendens i europeiske innvandringsland siden 90-tallet at det kuttes ned på velferdsgoder som tilbys asylsøkere under søknadsbehandlingen. Enkelte land gir ikke arbeidstillatelse mens søknadene behandles; de økonomiske tilskuddene har blitt redusert og leveres i økende grad i naturalier; standarden i mottakene har mange steder blitt enklere og internering har blitt tatt i bruk som virkemiddel. Hensikten med disse innstramningene er åpenbart å gjøre det mindre attraktivt å prøve seg som asylsøker i Vest-Europa. I Norden har myndighetene hatt en litt ulik tilnærming til denne europeiske hovedtendensen. Danmark har foreløpig gått lengst i å stramme inn på velferdssiden gjennom sin nye integrasjons- og utlendingspolitikk etter 2002. Dette er reformer som både retter seg mot etablerte innvandrere og mot potensielle nye migranter.

Hensikten er åpenbart å unngå å fungere som en «magnet» på potensielle asylsøkere. Og her er det internasjonale aspektet sentralt: Ingen land ønsker å fremstå som mer sjenerøse enn andre. Man har til og med opplevd regjeringsregisserte informasjonskampanjer (Norge) i senderland, der hensikten er å korrigere bildet av den sjenerøse norske velferdsstat.

For særlig *flyktninger og asylsøkere* vil rettigheter og velferdsgoder ha en helt sentral betydning. Flyktninger mangler rettigheter der de kommer fra, og vil oftest være avhengig av støtte i en overgangsperiode. Velferdsmessige vilkår i mottakerland vil derfor være viktig for potensielle asylsøkere. Samtidig kan arbeidsmarkedet – muligheter til å bli selvhjulpen på lenge sikt – være en faktor som påvirker hvor personer med beskyttelsesbehov prøver ut sin søknad. Gunstige forhold på arbeidsmarkedet kan i noen tilfeller *kompensere* for dårlige vilkår på velferdssiden, slik tilfellet har vært i for eksempel USA. Ellers er det en tendens til at land med gode vilkår mottar forholdsmessig flere asylsøknader enn land med svakere utbygd rettighets- og velferdspolitikk.¹⁹ I Europa ser man en klar nord-sør akse i denne sammenheng.

Samtidig kan det i noen tilfeller være *ønskelig* å fungere som en magnet. Siden sent på 90-tallet har mange vest-europeiske (og nordiske) land etterspurt utenlandsk arbeidskraft i enkelte bransjer. Under ellers like forhold, vil velferdsgoder kunne fungere tiltrekkende på potensielle arbeidstakere.

¹⁹ Forskjeller i selve asylregimet vil trolig også påvirke tilstrømmingen av søkere.

I tillegg er det interessante koplinger mellom ulike velferdsregimer og typer etterspørsel i arbeidsmarkedet. *Mangel* på offentlige velferdsordninger kan indirekte være en *pull*-faktor i enkelte sammenhenger, som for eksempel i Italia, der kjernefamilier og eldre må ut på det private (oftest svarte) markedet for å skaffe seg nødvendig hjelp i hverdagen. Det er følgelig et stort uformelt servicemarked i Italia, som følge av et svakt utbygd offentlig tjenestesystem. Dette service markedet blir i stigende grad ivaretatt av utenlandsk arbeidskraft.

I dette komplekse feltet er det duket for et stort antall komparative problemstillinger, innen Norden og i større geografiske kontekster. Både andre EU-land og velferdsstater som Australia og Canada representerer interessante kontrasterende cases i denne sammenheng.

4. Forskningstemaer: Innvandrere i velferdsstaten – behov, tiltak og møter

Mens vi hittil har lagt stor vekt på forholdet mellom innvandreres posisjon i velferdsstaten og deltakelse på andre sentrale samfunnsarenaer, vil vi i dette kapitlet fokusere problemstillinger og forskning knyttet til innvandrere som en av velferdsstatens mange brukergrupper. Vi vil her legge særlig vekt på de tjenesteproduserende deler av velferdsstaten, men også berøre pengeoverføringer av ulike slag. Problemstillingene i forskningen på dette feltet handler dels om hvordan og i hvilken grad innvandrere benytter seg av velferdsstatens tjenester, dels om hvordan velferdsstatens institusjoner forholder seg til innvandrere som brukere av tjenester.

Innvandreres som brukere/konsumenter av velferdstjenester – for mye eller for lite?

Hovedprinsippet i de nordiske velferdsstatenes tilnærming til de nye innvandrerne har vært at legalt bosatte innvandrere skal integreres på lik linje med alle andre borgere i velferdsstaten. Det vil si at de skal omfattes av og ha nytte av ordinære velferdsordninger og tjenester på lik linje med resten av befolkningen.²⁰ I og med at de nordiske velferdsstatene i så sterk grad

²⁰ Asylsøkere faller utenfor denne hovedregelen fordi deres bosettingsstatus er ambivalent – de har lov til å være der så lenge søknaden om asyl er under behandling, men de får ikke fulle rettigheter før søknadsutfallet er klart og positivt. Det har blitt gjort flere studier av asylsøkeres levekår i Norden (se bl.a. Lauritsen og Berg 1999, Brekke 2004b), men så vidt vi vet har ikke selve rettighetssituasjonen vært gjenstand for noen systematisk undersøkelse. Spørsmålet er imidlertid høyaktuelt fordi begrensninger i asylsøkernes (både de som har søknad under behandling og de som har fått avvist sine søknader, men som av ulike grunner fortsatt befinner seg i landet) sosiale rettigheter er viktige virkemidler for myndigheter som ønsker å *(fortsetter på neste side)*

bygger på prinsippet om universalitet, kunne man tro at spørsmålet om innvandreres posisjon i velferdsinstitusjonene dermed var enkelt å besvare: Som legale innvandrere har de i utgangspunktet like rettigheter til velferdstjenester som alle andre borgere. Så enkelt er det ikke. For det første er en rekke ytelser avhengig av opparbeidede rettigheter. Noen ytelser er basert på arbeidsinnsats, andre på botid. Arbeidsledighetstrygd er gjerne en funksjon av tidligere arbeidsmarkedstilknytning og lønnsnivå, mens rettigheter i den norske folketrygden, for eksempel, avhenger av botiden i landet. Som vi allerede har sett, slike begrensninger i universaliteten har store konsekvenser for befolkningsgrupper med lav arbeidsmarkedsdeltakelse og kort botid – som innvandrere (se Djuve og Hagen 1995). For det andre kan man skille mellom *formelle og substansielle rettigheter*. Som påpekt bl.a. av Welat Songur (2002), er formelle sosiale rettigheter ingen garanti for at disse rettighetene virkeliggjøres i praksis. Selv om man er formelt kvalifisert til å nyte godt av en rekke rettigheter, vil det like fullt være slik at mennesker i ulik grad er i stand til å nyttiggjøre seg disse. For innvandrere med svake språkkunnskaper og begrenset kjennskap til innvandringslandets sosiale system kan gapet mellom formelle rettigheter og virkeliggjørelsen av disse være stort. Det kan også være slik at ulike former for direkte eller indirekte diskriminering i velferdsstatens institusjoner gjør det vanskeligere for innvandrere å virkeliggjøre sine formelle sosiale rettigheter.

Hva vet vi om innvandreres bruk av velferdstjenester? Er det et gap mellom formelle og substansielle rettigheter? Benytter innvandrere seg av velferdsgoder i uforholdsmessig stor grad? Eller er det faktisk mer relevant å spørre om hvorvidt de klarer å nyttiggjøre seg de rettighetene de har?

Dette er omfattende spørsmål og det er tvilsomt om eksisterende forskning kan gi fullgode svar. For det første snakker vi om et svært stort spenn av ulike velferdsytelser. Det dreier seg om alt fra rene pengeoverføringer til personlig omsorg og veiledning, fra ordninger myntet på store befolkningsgrupper til tiltak rettet mot spesielt vanskeligstilte. Situasjonen kan se svært annerledes ut fra sektor til sektor og mellom ulike ytelsesformer. For det andre kan det være forskjeller mellom de nordiske landene. For det

(fortsett fra siste side) begrense antall asylsøkere. I Norge har for eksempel avviste asylsøkere mistet retten til offentlig støtte til livsopphold og til å bo på asylmottak. I Storbritannia har myndighetene blitt sterkt kritisert for retningslinjer som nekter asylsøkere medisinsk behandling som ikke klassifiseres som nødhjelp. Det kan for eksempel bety at HIV-smittede asylsøkere vil motta behandling hvis de utvikler Aids og blir akutt syke, men de får ikke forebyggende behandling med «antiretroviral drugs». Se http://observer.guardian.co.uk/uk_news/story/0,6903,1278754,00.html.

tredje er den forskningen som har blitt gjort altfor fragmentert til at det er praktisk mulig å sammenstille all den viten som finnes om disse spørsmålene innenfor rammene av dette prosjektet. For det fjerde kan rene optellinger av hvor mange innvandrere som får hva slags tjenester sammenliknet med resten av befolkningen ikke automatisk si noe om over/underforbruk i og med at vi også må vite noe om hvorvidt behovet for de respektive tjenester er systematisk ulikt i ulike befolkningskategorier.

Marianne Skyttes forsøk på å oppsummere dansk forskning om «sociale innsatser i forhold til de allersvageste blandt de etniske minoriteter» kan illustrere hvor omfattende og u håndgripelig en slik kunnskapskartlegging kan være (Skytte 2002a). Ved å konsentrere seg om sosiale innsatser overfor de aller svakeste er allerede feltet sterkt innsnevret. Allikevel må hun se på forskning innenfor ni ulike felt.²¹ Fragmenteringen i den anvendte velferdsforskningen, hvor ulike miljøer konsentrerer seg om hver sin mer eller mindre snevre brukergruppe, gjør seg gjeldende også når vi skal forsøke å oppsummere forskning om innvandrere i velferdsstaten. Det er mange små og spredte studier. Det er vanskelig å få oversikt over og vanskelig å generalisere på basis av en mengde mindre studier med ulike metodisk innretning og begrenset datagrunnlag. På noen felter er innvandrere overrepresentert, på andre er de i mindre grad til stede enn majoritetsbefolkningen. Talende nok oppsummerer Skytte nesten hvert eneste av sine ni underpunkter med at her trengs det mer forskning om hvorvidt de sosiale innsatser er tilgjengelige for borgere med etnisk minoritetsbakgrunn og for å kartlegge i hvilken grad etniske minoritetsborgere faktisk omfattes av de ulike velferdsinstitusjonenes arbeid. Denne observasjonen kan trolig gjøres gjeldende for hele velferdsfeltet.

Det kan være verdt å spørre seg om hvorfor man stiller spørsmålet om omfanget av slik bruk i det hele tatt. Minst to ulike beveggrunner kan tenkes. Den ene handler om velferdsstatens behov for kostnadskontroll og ønske om å avdekke og avverge misbruk. Den andre handler om virkeliggjørelsen av innvandreres medborgerskap. Til syvende og sist hviler de fleste velferdsinstitusjoners virksomhet på en målsetting om å yte tjenester og bistand til borgerne. Hvis én gruppe systematisk ekskluderes fra vel-

²¹ Sosialt arbeid overfor handicappede barn og unge; psykososialt arbeid overfor barn og unge med behov for særlig støtte; kriminalitet og kriminalitetsforebyggende arbeid blant barn og unge; døgntilbud til barn og unge; enslige flyktningbarn; dagtilbud til de aller svakeste voksne (psykiatrien); misbruk og misbruksbehandling; døgntilbud til voksne (krisesentre for kvinner); og eldre.

ferdsgoder de har rett til og behov for, har velferdsstaten sviktet. Problemet er at uansett om forskningen viser over- eller underrepresentasjon av innvandrere i forhold til en bestemt type velferdsordning, så er det langt fra en slik empirisk observasjon til en forklaring av hvorfor det er slik. Forskjeller i bruksfrekvenser er da heller ikke per definisjon illegitimt. Man har for eksempel i flere land funnet at innvandrere er overrepresentert blant førtidspensjonistene (Franzén 2004, Mogensen 2000). Men hvorfor er det slik? Hvis dette skyldes at innvandrere har vært overrepresentert i de fysisk mest belastende jobbene tyder overrepresentasjonen blant førtidspensjonistene på at velferdssystemet virker – de får den støtten de trenger når de støtes ut av arbeidslivet. Hvis dette skyldes juks eller lavere arbeidsmoral derimot, kan velferdsstaten ha pådratt seg et legitimitetsproblem. I en ideell verden bør altså kartlegging av bruk gå hånd i hånd med forklaring av forskjeller.

Skillet mellom substansielle og formelle rettigheter synes som et godt utgangspunkt for videre forskning om innvandrere som brukere av velferdstjenester. I kombinasjon med komparative design kan også forskningenes forklaringspotensial styrkes. Welat Songur har i sin doktorgradsavhandling fra 2002 diskutert forholdet mellom innvandreres formelle og substansielle rettigheter i tre ulike velferdsstatstyper. Med utgangspunkt i Esping-Andersens velferdsstatstypologi har han studert velferds- og innvandringspolitikk i Sverige, Storbritannia og Tyskland, samt intervjuet eldre innvandrere fra Midtøsten og kommunale velferdsarbeidere i henholdsvis Stockholm, London og Berlin. Vi skal her konsentrere oss om den svenske delen av materialet, som altså kan leses som et eksempel på hvordan den nordiske velferdsstatsmodellen fungerer i møtet med eldre innvandrere. Den svenske sosialpolitikken inkluderer i all hovedsak innvandrere, selv om kvalifiseringsvilkår som statsborgerskap og bosettingstid ekskluderer dem fra enkelte typer velferdstjenester, for eksempel folkepensjon og førtidspensjon. Allikevel konkluderer Songur med at både sosialpolitikken og innvandringspolitikken rommer et relativt høyt potensial for å kunne inkludere innvandrere. Problemet er at de eldre innvandrernes begrensede ressurser når det gjelder å stille krav og nyttiggjøre seg sine rettigheter, kombinert med holdninger og praksiser blant offentlige tjenestemenn, kan få negative konsekvenser i forhold til realiseringen av disse innvandrernes formelle rettigheter – det blir et gap mellom deres formelle

og substansielle rettigheter. Manglende språkferdigheter²² og kunnskap om innvandringslandet innebærer at de fleste av de eldre innvandrerne Songur intervjuet oppgir å ha problemer med å håndtere kontakten med ulike offentlige instanser. De har rett og slett ikke tilstrekkelig *inflytanderessurser* (Songur 2002: 204) og blir i høy grad avhengige av sine slektninger og venner for å få tilgang til velferdstjenester. Holdninger og kunnskaper blant velferdsfunksjonærer kan også få konsekvenser for innvandrernes substansielle rettigheter. Delvis er det et problem at hverken personale eller innvandrerne selv kjenner til alle de rettigheter de formelt har. Songur mener for eksempel at manglende kjennskap til Sveriges pensjonsavtale med Tyrkia har ført til at eldre som egentlig har krav på *folkpensjon* ikke har fått dette.²³ I tillegg antyder han, med basis i sine intervjuer med funksjonærer, at brukernes innvandrerstatus påvirker den betydelige skjønnsutøvelse som praktiseres ved tildeling av behovsprøvede tjenester.

I forlengelsen av Songurs funn vil det bli interessant å se resultatene fra Diane Sainsburys pågående komparative studie av velferdsstat, innvandring og medborgerskap. Her forsøker nemlig også hun å belyse forholdet mellom formelle og substansielle rettigheter for innvandrere *generelt* i ulike typer velferdsstater og innvandringsregimer (Sverige, Danmark, Storbritannia, USA, Tyskland og Frankrike). Hun vil bl.a. gjøre dette gjennom å sammenstille statistiske data om behov med data om faktisk bruk av ordningene, for eksempel ved å sammenlikne antall eldre med pensjonsutbetalinger, antall arbeidsledige med ledighetstrygdutbetalinger og så videre.

Atskillig politisk bekymring har blitt knyttet til den faktiske bruken av tjenestene samt til effektene av denne bruken. For det første, foregår det et underforbruk eller et overforbruk av tjenester? Begge deler er bekymringsfullt. Underforbruk fordi det kan forsterke de forskjellene som velferdsstaten har som mål å utjevne. Overforbruk fordi det kan true den økonomiske bærekraften i systemet. For det andre, i den grad innvandrerne benytter seg av de tjenestene de har krav på, virker de? Bidrar de til den utjevningen av

²² Evnen til å forstå og gjøre seg forstått kan i denne sammenheng ha mange flere dimensjoner enn det rent lingvistiske. Songur forteller at mange av de eldre innvandrerne for eksempel ikke er vant til å forholde seg til tid i form av årstall og datoer, men relaterer livets begivenheter til hendelser av lokal eller historisk karakter. Dermed skjer det ofte at de eldre ikke kjenner sin egen fødselsdato, innvandringstidspunkt og så videre, med påfølgende problemer i forhold til utfylling av skjemaer, fastsetting av pensjonsalder og så videre.

²³ Fra en undersøkelse av eldre tyrkiske og pakistanske innvandrere i Rødovre kommune i Danmark rapporteres det også om at disse har liten kjennskap til kommunens tilbud av eldreboliger og servicetjenester (Lindblad og Mølgaard 1995).

levetidsforskjeller som er intendert? Mange levetidsundersøkelser antyder jo nettopp at dette ikke er tilfelle (Vogel og Hjerm 2002, Pohjanpää 2003, Vassenden 1997). Det tredje spørsmålet blir da hva som kan gjøres for at velferdsstaten skal virke – også for innvandrerne? Denne spørsmålsrekken introduserer igjen spenningen mellom selektive tiltak og universalitet. I hvilken grad velferdsstaten skal iverksette særskilte tiltak for å tilfredsstille innvandrerbefolkningens behov? Eller enda mer radikalt, i hvilken grad skal velferdsstatens allmenne ordninger endres og tilpasses en ny flerkulturell situasjon?

Er *én* politikk for alle det samme som en politikk for *alle*?

Det ligger en integreringstenkning til grunn for utviklingen av de nordiske velferdsstatene. Målet har vært at hele befolkningen skal være del av og nyte godt av det samme velferdssystemet. Slik ønsker man å fremme ikke bare en høy grad av sosioøkonomisk likhet, men også en følelse av solidaritet og oppslutning rundt velferdsstaten og felles velferdsideal. Frykten er delvis at et velferdssystem som bare hjelper dem som trenger det aller mest, vil miste legitimitet hos dem som kun betaler inn og i liten grad mottar noe tilbake. De nordiske velferdsstatene preges altså av tradisjoner for og, ikke minst, idealer om høy grad av sosioøkonomisk likhet, noe man i stor grad har søkt å sikre gjennom universelle rettigheter til velferdsgoder.

Ett av den universelt orienterte velferdsstatens dilemmaer er følgende: På den ene siden ønsker man å unngå en selektiv fordelingspolitikk som ved hjelp av ulike former for behovsprøving primært retter seg mot de aller svakeste i samfunnet. En slik selektiv velferdsstatsordning kan fungere stigmatiserende for de som blinkes ut som de trengende og den kan motvirke integrasjon gjennom å skape og forsterke skillelinjene mellom ulike befolkningsgrupper og *vi/dem*-tenkning. På den andre siden erkjenner de fleste at det ofte kan være nødvendig å iverksette særskilte tiltak for grupper med særskilte behov og problemer. Det er vanskelig å tenke seg en målrettet, effektiv velferdspolitik som aldri trekker frem enkeltgrupper som målgrupper for særskilte typer tiltak (Borevi 2002: 50). Hvordan fremme likhet om man ikke kan målrette tiltak mot dem som har størst (eller særest) behov?

Dilemmaet gjør seg gjeldende også i forhold til innvandrere. På den ene siden har man ikke bare en universelt orientert velferdsstat, men også et mål om integrering av innvandrere som innebærer like muligheter til deltakelse på felles arenaer. Om man ser velferdsstaten som en slik arena – og det er det gode grunner til – blir målet følgelig at alle skal kunne nyttiggjøre seg det samme sett av velferdsgoder. På den annen side er det nok så åpenbart at innvandrere, og særlig flyktninger, vil ha en del problemer og behov som henger sammen med det faktum at de har migrert fra et land til et annet med mer eller mindre ulike sosiale system, kultur og språk. I tillegg viser levekårsundersøkelser en klar tendens til at ikke-vestlige innvandrere kommer dårligst ut på den sosioøkonomiske fordelingsskalaen. Hva gjør man? Skal man drive *indirekte* integrasjonspolitik (Hammar 2003), hvor man gjennom inkludering i allmenne velferdsordninger søker å integrere innvandrere i velferdsstaten og i samfunnet generelt? Eller skal man drive *direkte* integrasjonstiltak hvor man målretter tiltak spesielt mot innvandrere? Problemet med det første er mangel på treffsikkerhet. Problemet med det siste er faren for stigmatisering.²⁴ I Norge har for eksempel Fremskrittspartiet formulert sin innvandringskritiske posisjon som en motstand mot *særtiltak* – en protest mot en velferdsstat som angivelig prioriterer støtte til innvandrere over sine «egne gamle og syke» (Hagelund 2003). En strategi for å unngå særskilte «innvandreriltak» har vært å sette inn spesielle tiltak og satsninger overfor hele bydeler. I og med at levekårsproblemer og innvandreritet ofte er korrelert i de store byene har man gjennom å satse spesielt på enkelte bydeler kunnet nå en stor del av innvandrerne i disse bydelene samtidig som også majoritetsbefolkningen har kunnet nyte godt av tiltakene. I forhold til stigmatiseringsproblematikken er det imidlertid et åpent spørsmål om dette bare erstatter en form for stigmatiserende seleksjon med en annen. I denne spenningen mellom universalitet og særtiltak har mange av de heteste debattene om det flerkulturelle Norden utspilt seg. Opphisselsen skyldes kanskje også at dette ikke bare handler om en universalistisk velferdsstatstradisjon, men om hvem det er som skal tilpasse seg – «oss» eller «dem»?

²⁴ Dette gjelder, som Karin Borevi (2002: 56) påpeker, både om innvandrere plukkes ut som målgruppe fordi de har en vanskelig sosioøkonomisk situasjon og om de velges ut fordi de har særskilte behov knyttet til migrasjonserfaringen – i det første tilfellet stigmatiseres de som fattige, i det andre risikerer man å befeste oppfatninger av innvandrere som «annerledes».

Snakk om tilpasning til innvandreres behov er åpenbart problematisk i den forstand at det er liten grunn til å tro at kategorien «innvandrere» utgjør en homogen gruppe mennesker. Setningen «innvandrere er ingen homogen gruppe» gjentas da også på nærmest rituellet vis i både forskningsrapporter og politiske taler – alle behørlige forbehold om at man ikke bør generalisere tas før taleren taler videre om nettopp «innvandrere». Generalisering kan for øvrig foregå på to plan. Man kan snakke om «innvandrere» som én gruppe, noe som helt åpenbart underspiller forskjeller internt i innvandrerkategorien. Men det er også en form for generalisering når man snakker om «somaliere», «pakistanere» eller «øst-asiater», fordi det også innad i disse snevrere kategoriene finnes store individuelle forskjeller. Problemet er at alternativet til slik generalisering lett kan bli fargeblindhet. Man kan velge å vurdere alle som individer og ingen som medlemmer av den ene eller andre etniske gruppen, men da vil man heller ikke oppdage eventuelle systematiske ulikheter som går langs nettopp etniske og migrasjonsrelaterte skillelinjer. Om man ikke foretar denne typen kategoriseringer kan man altså gå glipp av kunnskap om systematiske forskjeller. Faren for stigmatisering må balanseres med faren for usynliggjøring. Utskilling av egne institusjoner og prosedyrer innenfor velferdsstaten som skal ta seg av innvandreres særskilte behov kan få status som andresorterings tjenester, men fravær av kulturell og språklig tilpasning av tjenestene vil også kunne bety at minoriteter får mindre utbytte av de tjenestene som tilbys alle. Like fullt, italesettingen av gruppers behov er politiske handlinger som synliggjør noen aspekter ved folks liv på bekostning av andre. Det er dermed høyst relevant å spørre hvem det er som har definisjonsmakten når det gjelder å formulere spesifikke gruppers behov.

Kris Clarke (2003) har kritisert finsk IMER-forskning for å nærmest utelukkende ha blitt utført av personer uten egen migrasjonserfaring. Den ekspertise innvandrene selv besitter om egne behov og erfaringer tillegges for lite tyngde, argumenterer hun. For å motvirke dette, satte Clarke i gang et forskningsprosjekt basert på en «community research model» hvor ressurspersoner i innvandrer miljøene ble invitert til å forske på sitt eget miljø for å hente ut folks erfaringer fra finske velferdsinstitusjoner. Håpet var at en slik aktivering av folk i forskningen om seg selv også kunne virke *empowering* og motvirke den forskningstrøtthet som har begynt å prege mange innvandrere som stadig møter forskere som stiller spørsmål, men sjelden merker positive effekter av forskningen. Generelt er vårt inntrykk at andel forskere

med innvandrerbakgrunn varierer sterkt mellom de nordiske landene. Tommelfingerregelen er at jo lenger innvandringshistorie landet har, jo flere forskere har minoritetsbakgrunn. Forskere med minoritetsbakgrunn besitter erfaringer, kunnskap og språkferdigheter som kan være svært verdifulle for forskningen. Formuleringer av gruppers behov vil alltid innebære et element av makt idet heterogeniteten nødvendigvis må reduseres når komplekse virkeligheter skal reduseres til begripelige beskrivelser og anbefalinger i policyorienterte forskningsrapporter. Det er derfor en fordel hvis forskning etter hvert blir utført av en mer sammensatt gruppe fagfolk enn tilfellet har vært til nå. Vi mener allikevel at *ingen* forskere kan gjøre krav på en privilegert tilgang til sannheten om gruppers og miljøers særskilte behov og erfaringer. Det har aldri vært noen entydig resept på god forskning å sette dem som er nærmest problemene på forskergjermingen.

Velferdspolitikken skal forholde seg til behovene i befolkningen, men i og med at ikke alle har de samme behovene vil selvsagt allment utformede ytelser og tjenester ha ulike konsekvenser for ulike befolkningsgrupper. Spørsmålet blir hvem sine behov som har fått gjennomslag når politikk har blitt vedtatt og ordninger utformet. Spenningen mellom likebehandling og treffsikkerhet er heller ikke ny. Det er lenge siden nordiske kvinneforskere gjorde oss oppmerksomme på at velferdsordninger som skal henvende seg til hele befolkningen allikevel virker ulikt for kvinner og menn (Dahl 1985). Om velferdsordninger er utarbeidet med utgangspunkt i menns liv og menns behov vil de med stor sannsynlighet være mindre treffsikre i forhold til kvinners behov. I tråd med dette er det god grunn til å anta at ordninger som er utformet med tanke på den nordiske majoritetsbefolkningen ikke vil være like godt tilpasset det spennet av behov man må anta karakteriserer en heterogen innvandrerbefolkning. Dette er videre en spenning som utspiller seg på, minst, to plan. På politisk nivå reises spørsmålet om selve velferdspolitikken bør tilpasses for å bedre møte de særskilte behov innvandrerbefolkningen har. På praksisplan er spørsmålet om man innenfor det etablerte velferdsapparat har et behov for en høyre grad av *kultursensitivitet* for å sette seg i stand til å ivareta innvandrede brukergruppers behov. Dette er problematiske og kontroversielle spørsmål også i forskermiljøene – skal man skjele til kultur snarer enn klasse? Og hva med det omvendte diskrimineringspotensialet ved denne type sensitivitet?

La oss fastslå med en gang at forskningen ikke har og antageligvis aldri vil få definitive svar på hvordan balansegangen mellom det universelle og

det selektive skal gjennomføres i praksis. Dette er til syvende og sist et spørsmål om politiske valg hvor avveininger mellom ulike hensyn og interesser vil måtte gjøres i den ene eller andre retning. Problemstillinger knyttet til likebehandlingens begrensninger i det flerkulturelle samfunn gjør seg imidlertid gjeldende i mye av den forskningen vi har sett på. Vi vet heller ikke nok om hvordan ulike velferdsordninger og -tiltak virker for ulike grupper. Vi har ovenfor referert til noen studier av innvandreres bruk av ulike arbeidsmarkedsrelaterte og behovsprøvde inntektsoverføringer – arbeidsledighetstrygd, alderspensjon, førtidspensjon og sosialhjelp. Det er også gjennomført en rekke større og mindre studier og evalueringer av tiltak som er særskilt rettet mot innvandrere, særlig flyktninger. Men når det gjelder effektene av generelle velferdspolitiske ordninger og tiltak spesifikt for innvandrere, er forskningen mer begrenset. Effektene av generelle ordninger evalueres gjerne i forhold til hele befolkningen og da blir minoritetsdimensjonen tillagt mindre vekt.²⁵ Men vi kan se på noen eksempler for å illustrere problemstillingene.

Hanne Kavli tar utgangspunkt i at velferdsstaten, gjennom å premiere og legge til rette for kvinners yrkesaktivitet, har hatt en økonomisk selvstendigjørende effekt på norske kvinner. For mange ikke-vestlige kvinner har imidlertid andre familiestrukturer og idealer, i kombinasjon med et delvis lukket og relativt lite lukrativt arbeidsmarked, medført en innelåsing i tradisjonelle kjønnsroller og økonomisk avhengighet av mannen. Konsekvensen er at mens norske kvinner i stor grad får tilgang til velferdsgoder gjennom å være yrkesaktive, så mottar de fleste innvandrerkvinner velferdsgoder i egenskap av å være mor. Velferdspolitiske reformer kan dermed få svært ulike utfall for majoritets- og minoritetskvinner (Kavli 2004).

Kavlis forskning om den norske kontantstøttens konsekvenser kan brukes som eksempel. Innføringen av en kontantstøtte til småbarnsfamilier som ikke har barna i barnehage var ment å gi foreldrene økonomisk mulighet til å arbeide mindre og tilbringe mer tid sammen med barna.²⁶ Mødre med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn har imidlertid i utgangspunktet en sysselsettingsrate som er markert lavere enn for gjennomsnittsbefolkningen. For kvinner med liten tilgang til godt betalt lønnsarbeid kan kontantstøtten også fungere som et incentiv til å *ikke* sende barna i barnehage.

²⁵ I tillegg har vi av åpenbare grunner ikke hatt kapasitet til å gå inn i all den generelle velferdsforskningen på jakt etter det lille som evt. sies om innvandrere.

²⁶ Ordningen var kontroversiell da den ble innført, men fikk altså støtte av et flertall på Stortinget.

Samtidig er det bred enighet om at det er særlig nyttig for barn med innvandrerbakgrunn å gå i barnehage fordi det er en god arena for språklæring og har vist seg å ha en positiv effekt på innvandrerbarns skoleprestasjoner senere. Resultatet er altså, ifølge Kavli, en kostbar velferdsordning som trolig har færre positive og flere negative effekter for innvandrerbefolkningens levekår enn det som er tilfelle for majoritetsbefolkningen.

Velferdstiltakenes og -reformenes møte med et flerkulturelt samfunn hvor verdisyn, familietyper, livsstil og inntektsformer varierer systematisk mellom ulike befolkningsgrupper, kan dermed stille velferdsstaten overfor følgende problem: Tiltak som er utformet med sikte på å forbedre befolkningens levekår og muligheter kan ha liten og tildels negativ effekt i enkelte etniske grupper. Da blir spørsmålet hvor stor tyngde minoriteters behov skal gis i utformingen av generelle velferdsordninger? En løsning på dilemmaet kan være at de aktuelle grupper endrer sin atferd slik at de blir likere majoriteten. Da ville problemet etter hvert forsvinne av seg selv. For mange er et slikt krav om tilpasning i seg selv uakseptabelt ut fra prinsipper om folks frihet til å velge hvordan de ønsker å leve sine liv, og anerkjennelse av kulturelle forskjeller. Men uansett om man måtte mene at en slik tilpasning er ønskelig eller ikke, realistisk sett vil en slik prosess uansett ta tid og ny innvandring vil bety at dilemmaet stadig vil gjenoppstå. Her vil avveininger måtte gjøres i forhold til mindretallets størrelse, problemets alvorlighetsgrad og konsekvensene for andre grupper (Kavli 2004: 317). Kavli gir ingen svar, men understreker at vi i saker som denne står overfor reelle politiske dilemmaer hvor den effektive styringens krav til standardisering av individer kan stå i konflikt med frihetlige idealer om individets rett til å leve i samfunnet på sin egen måte. Et siste kompliserende spørsmål, som Kavli ikke reiser, dreier seg om hvorvidt det skal være et offentlig ansvar å påvirke minoriteters valg av barnepass samtidig som man eksplisitt krever større valgfrihet for småbarnsfamilier generelt.²⁷

Et annet eksempel kan hentes fra Marianne Skyttes doktorgradsarbeide om barnevern i Danmark. Hun fant bl.a. at når barn fra etnisk minoritetsbakgrunn ble plassert i fosterhjem ble deres etniske og kulturelle tilhørighet ikke tillagt noen vekt hverken i de vurderinger som ble gjort av sosial-

²⁷ Man vil for øvrig sikkert også kunne bestride den forskningsmessige basisen for å hevde at barnehage er den beste løsning for alle barn, i hvert fall de yngste. Se for eksempel Madeleine Buntings artikkel om barnehageforskning i *The Guardian* 8.7. 2004 <http://www.guardian.co.uk/g2/story/0,,1256288,00.html>

arbeiderne forut for anbringelsen eller i valg av fosterhjem. «Børn fra etniske minoritetsfamilier anbringes i danske dansksprogede familier, uden at dette i journaler og interviews omtales som dilemmafyldt eller problematisk» (Skytte 2002b: 229). Dette, mener Skytte, står i motsetning til såkalte kontinuitetsrettigheter, hjemlet i FNs Barnekonvensjon, som bl.a. betyr at man ved omsorgsovertakelse skal ta hensyn til sammenhengen i et barns oppvekst og dets etniske, kulturelle, religiøse og språklige bakgrunn. I lys av slike hensyn er det ikke uproblematisk å plassere et minoritetspråklig barn i en danskspråklig familie. Det kan ikke minst gjøre det vanskelig for barnet å beholde kontakten med sine biologiske foreldre hvis barnets morsmål svekkes samtidig som foreldrene har svake dansk-kunnskaper. Allikevel finner hun at det legges liten vekt på å diskutere slike problemstillinger, at man ofte ikke henter inn informasjon om barnets språklige og kulturelle bakgrunn, og at det sjelden settes inn tiltak for å muliggjøre fortsatt kommunikasjon mellom barn og foreldre på morsmål. Ingen av de anbringelsene Skytte har studert har gitt barna mulighet til å praktisere morsmålet hos fosterfamilien. Vekten legges hovedsaklig på at barna skal lære seg språklige og andre kompetanser de trenger for å lykkes i det danske samfunn. Skytte bestrider ikke betydningen av dette, men etterlyser en åpenhet for at *både* opprinnelseskultur og det danske kan gi rom i vurderingen av slike saker.

Anbringelse av etniske minoritetsbarn tydeliggjør den spenning mellom omfordeling og anerkjennelse – *redistribution and recognition* – som ligger til grunn for mye av den politisk-filosofiske debatt om det flerkulturelle samfunn. Rettferdighet har, ifølge Nancy Fraser (1997), både en fordelings- og en anerkjennelsesdimensjon. Den førstnevnte handler om å angripe sosioøkonomisk urettferdighet, utbytting og fattigdom. Anerkjennelsesdimensjonen, derimot, handler om å gripe fatt i kulturell og symbolsk urettferdighet gjennom tiltak som gir anerkjennelse og respekt til usynlige eller diskrediterte praksiser, grupper og identiteter. Oversatt til konkret sosialpolitisk innsats kan tiltak for å forbedre minoriteters sosioøkonomiske stilling komme i konflikt med hensyn til anerkjennelsesdimensjonen. For barnevernsbarn kan dilemmaet se slik ut:

... det anbragte barns krav på ligestilling i muligheter og vilkår med andre barn og unge i lokalområdet mht. forhold omkring skolegang, utdanning og fritidsaktiviteter mv. uten skelen til barnets kulturelle, religiøse, sproglige og etniske baggrund, *samtidig* med barnets krav på anerkendelse af sin kulturelle, reli-

gjøse, sproglige og etniske baggrund i form af tilrettelæggelse af anbringelsesvilkårene sådan, at barnet under anbringelsen kan vedligeholde og utvikle kompetences i forhold til at indgå som kompetent medlem af sin familie og slegt (Skytte 2002b: 232–3).

De sosialarbeiderne Skytte har studert løser dilemmaet ved å oppheve det. De handler som om det er barnets likestilling i majoritetssamfunnet som er det vesentligste. Konsekvenser i forhold til barnets mulighet til å oppnå anerkjennelse som et individ med en spesifikk familiær bakgrunn og så videre utelates fra diskusjonene. For Skytte derimot er dette et reelt dilemma som ikke kan løses ved å velge det ene eller andre, men som må holdes i live gjennom stadig diskusjon og innrefleksjon i forhold til konkrete case.

Anerkjennelsestematikken kan trekkes i retning av å argumentere for egne institusjoner, prosedyrer og tjenester for spesifikke minoriteter. Argumentet er at hvis det ikke er rom for å ivareta innvandreres behov innenfor de ordinære institusjonene, så kan målet om å gi alle borgere velferdstilbud som er tilpasset deres behov bedre tilfredsstilles i egne institusjoner. De danske eldre forskerne Peter Lindblad og Mette Mølgaard (1995) argumenterer for eksempel for at tiltak som etniske dagsentre, pleiehjem og «frokostklubber» kan være velegnede virkemidler for å gi eldre en trygg alderdom der deres tradisjoner, vaner, interesser og språk blir tilgodesett.²⁸ Vi har imidlertid ikke funnet nordisk forskning om hvordan slike etnisk tilpassete tjenester virker i praksis.²⁹ Sammenfallende etnisk bakgrunn hos brukere og ansatte er et sentralt element i Lindblad og Mølgaards anbefalinger for en mer kultursensitiv eldreomsorg. Som nevnt vet vi lite om hvor mange med etnisk minoritetsbakgrunn som arbeider i de nordiske velferdsinstitusjonene. Vi vil imidlertid nedenfor behandle en studie av forskjeller mellom velferdsarbeidere med og uten minoritetsbakgrunn som antyder at det ikke er noen automatisk sammenheng mellom sammenfallende etnisitet og fornøyde brukere. Kamali påpeker også faren for at velferdsstaten segregeres inn i A- og B-lag hvis det blir slik at minoriteter jobber med minoriteter og majoriteten med majoriteten (2002).

²⁸ Liknende argumenter har blitt fremmet bl.a. i forhold til voldsrammede kvinner med innvandrerbakgrunn (Haarakangas m.fl. 2000, Hartikaninen og El-Radhi 2003) og trolig også for en rekke andre grupper.

²⁹ Naturlig nok, kan man vel si, i og med at slike ikke er særlig utbredt. Unntak finnes, bl.a. finnes jødiske aldershjem i Oslo og København og – interessant nok – et dansk aldershjem i Oslo (!) Se forøvrig Moen (2003b) om et forsøk på å «integrere» eldre innvandrere på et eldrecenter i Oslo.

Kort oppsummert, velferdsstaten har et problem hvis den ikke ser og tar hensyn til forskjeller mellom de individer og grupper den skal betjene. Det er ingen automatisk sammenheng mellom likebehandling, likhet og rettferdighet. Men den har også et problem hvis den ikke evner å behandle innvandrere som *folk flest*. Som Tordis Borchgrevink påpeker, «hvorvidt det er ikke-anerkjent *forskjell* – eller ikke-anerkjent *likhet* som er det flerkulturelle samfunns hovedproblem, det ligger der som et uromoment i enhver debatt om kulturmøter» (Borchgrevink 1999: 147).

Kulturmøter og grasrotbyråkratier

Velferdsstaten er langt mer enn et system for pekuniære overføringer mellom det offentlige og borgerne. Den er en arena for *møter*. I sykehus, pleiehjem, barnevern, sosialkontorer, opplæringsinstitusjoner, hjemmetjenester og så videre møtes en mangfoldig stab av velferdsfunksjonærer, brukere og klienter. En betydelig del av forskningen om sosialt arbeid i det flerkulturelle samfunnet handler om slike møter mellom klienter og personale, og om hvordan deltakere med ulik etnisk bakgrunn opplever møtene. Noen forskere legger vekt på at det er de respektive nordiske landenes kulturelle modeller som ligger til grunn for velferdsarbeidernes oppfatninger av hva som er vanlig, fornuftig og godt i disse møtene – uten at velferdsarbeidernes selv reflekterer over selvsaghetenes kulturelle opphav (se f.eks. Parhankangas 2000, Kamali 1997). Erik Olsson understreker imidlertid at når, i hvilken grad og hvordan etnisitet og kulturforskjeller gjøres relevante i funksjonær/klientmøter er empiriske spørsmål og kan ikke avgjøres *a priori* fordi man befinner seg i samfunn som domineres av visse etniske grupper. Det er også viktig å ta høyde for at disse møtene ikke bare har en interetnisk dimensjon, men at de finner sted innenfor bestemte institusjonelle rammer (Olsson 1999: 120).

Olssons gjennomgang av den svenske litteraturen om sosialt arbeid med etniske minoriteter antyder at selv om fokuset på møtet og den institusjonelle rammen som betinger møtet er gjennomgående, finnes det nyanser i fortolkningene av hva som skjer i møtene mellom velferdsstatens funksjonærer og klienter. En skillelinje går på i hvilken grad møtets asymmetri ses i termer av kulturkamp og assimilering eller i termer av byråkrati, styrbarhet og disiplinering. Masoud Kamali er, ifølge Olssons lesning, blant de

som har gått lengst i å se disse møtene som assimilering fremstøt der den sterke part (funksjonæren/majoriteten) forsøker å geleide den svake part (klienten/minoriteten) inn i den svenske normalitetsmodellen. Sosialarbeideren er utdannet for å håndtere og korrigere ulike former for avvik. De skal identifisere og forstå det som ikke er normalt. Men deres profesjonelle vurderinger er ikke uavhengig av deres personlige oppfatninger. Når handlinger ikke er i samsvar med sosialarbeiderens oppfatninger om hva som er normalt – og dette er avhengig av egne erfaringer og bakgrunn – klassifiseres atferden som avvikende. Med svenske sosialarbeidere og innvandrede klienter kan man således lett forestille seg at det er svenske normalitetsbegreper som får gjennomslag. Resultatet blir at sosialarbeidets avvikskorrigerende i praksis fungerer som kulturell assimilering hvor myndighetene forsøker å presse innvandrerklinter til liv som likner mer på de liv som innfødte lever. Selv om alle sosialklinter utsettes for en form for avvikskorrigerende gjør dette seg gjeldende i sterkere grad for innvandrerne fordi risikoen for at deres atferd betegnes som avvikende er så mye større.

Andre forskere har lagt mer vekt på at møtet mellom funksjonær og klient er et *institusjonalisert* møte. Her er vekten mindre på at velferdsstaten skal gjøre innvandrere til svensker eller dansker og mer på at velferdsbyråkratiene søker å produsere håndterlige og styrbare klientsubjekter. Dette handler dels om den standardisering som byråkratisk rasjonalitet, regelstyring og planlegging krever, dels om de rutiniserte og institusjonaliserte strategier hver enkelt funksjonær lærer seg for å takle en travel og krevende arbeidshverdag. I kontakten med velferdsbyråkratiene må medborgeren bli anerkjent som legitim mottaker av de respektive institusjonenes tjenester. Dette skjer ved at medborgeren konstrueres som klient, en prosess som innebærer at han eller hun gis en byråkratisk identitet som klient og herigjennom reduseres til et knippe av de egenskaper som faller innenfor institusjonens spesialiseringsområde (Jonsson 1997: 21) – helse i helsevesenet, arbeidsevne i yrkesattføringsløp og så videre. Spørsmålet i vår sammenheng er altså hvilke konsekvenser etnisk mangfold og kulturell forskjellighet får i disse institusjonaliserte møtene. Tola B. Jonsson finner at klientenes forståelse av de byråkratiske systemets natur har betydning. De som forstår velferdsrelasjonens doble karakter, som både en tillitsrelasjon mellom funksjonær og klient og mellom klient og system, oppfattes i mindre grad som problematiske. De som derimot baserer seg på relasjonen til byråkraten som person, og ikke retter sin tillit mot systemet, oppfattes ofte

som problematiske innvandrerklinter (Jonsson 1997). Kulturelle forskjeller og språkproblemer skaper kompliserte møter i det «servicehuset» Erik Olsson har studert, men «I servicehuset handlar det inte i första hand om att göra invandrarna till svensker. Institutionens försök att arrangera en miljö för invandrarna bör istället ses som ett försök att integrera invandrare i det skydsnät som hemtjensten spänner under servicehusets hyresgäster» (Olsson 1999: 109).

Det er konkrete ansatte som i praksis håndterer gjennomføringen av velferdspolitikken og de kan få stor betydning for de faktiske utfall av vedtatt politikk. Michael Lipsky (1980) brukte betegnelsen *street-level bureaucrats* om de store grupper offentlig ansatte som arbeider i direkte kontakt med velferdsstatens brukere – sykepleiere, lærere, sosialarbeidere og så videre. Selv oppfatter de seg som yrkesutøvere som gjør en jobb av nærmest teknisk karakter, men Lipsky påpeker den helt sentrale rolle disse grasrotarbeiderne spiller i implementeringen av *politiske* beslutninger. Kombinasjonen av høy grad av skjønnsutøvelse og opplevelsen av overveldende krav og begrensede ressurser fører imidlertid, ifølge Lipsky, til at grasrotbyråkraterne utvikler mestringsstrategier som gjør at implementeringen av velferdspolitiske beslutninger kan arte seg svært ulikt i praksis enn det politikerne hadde forestilt seg. Slike mestringsstrategier kan for eksempel innebære at grasrotbyråkrater forsøker å redusere etterspørselen etter de tjenestene de utfører ved å begrense informasjon og gjøre tilgang til tjenestene vanskelig, eller ved at de reduserer graden av individuell behandling og behandler alle etter noen enkle rutiniserte prosedyrer. Det er altså ikke nok å studere politikken for å forstå møtet mellom innvandrere og velferdsstat, man må se på de som har ansvar for å gjennomføre politikken i praksis. Flere av de studiene vi har sett vektlegger hvordan innvandrere ofte oppfattes som spesielt problematiske og krevende klienter i velferdsstaten (Graham 2003, Jonsson 1997, Nielsen 2002, Soydan 1995, Schierenbeck 2004). Ut fra dette skulle man forvente at mestringsstrategier vil være flittig i bruk i møtet mellom innvandrerklinter og grasrotbyråkrater.

Søren Winter (2002, 2003) har testet ut Lipskys teori på et datamateriale som bl.a. bestod av grasrotbyråkrater med ansvar for implementeringen av den danske integrasjonsloven fra 1998. Han finner bl.a. at grasrotbyråkratenes holdninger til sine målgrupper og deres politiske oppfatninger og vurderinger av de policy-instrumentene de har til rådighet påvirker bruken av mestringsstrategier. Negative holdninger fører til økt bruk av mestrings-

strategier, men det gjør også positive holdninger. Det siste, kanskje noe overraskende, resultatet forklarer Winter med at det i dansk kontekst er nær sammenheng mellom etnisk toleranse og et anti-intervensjonistisk syn på integrering. Den nye danske integrasjonsloven derimot innebærer bruk av individuelle planer og krav om aktiv deltakelse, noe som kan oppfattes som utilbørlige inngrep blant de som er mest positive til innvandrere. Toleranse bidrar også til økt bruk av rådgivningstiltak fremfor kontrolltiltak. Hovedkonklusjonen er at det er store forskjeller mellom hvordan ulike grasrotbyråkrater implementerer den samme politikken, og at individuelle oppfatninger og preferanser spiller en stor rolle i slike implementeringsprosesser.³⁰ Politikerne kan imidlertid påvirke bruken av mestringsstrategier indirekte gjennom å kontrollere ressurs situasjonen i grasrotbyråkratiene. Medarbeidere som opplever at bemanningsressursene er tilstrekkelige vil i mindre grad ty til slike strategier.

Analysen av kultur møter i velferdsinstitusjoner tar ofte utgangspunkt i at dette er møter mellom innfødte velferdsfunksjonærer og innvandrede klienter. Vi har funnet en studie som eksplisitt forsøker å se på betydningen av grasrotbyråkratenes egen etniske bakgrunn og migrasjonserfaring, med utgangspunkt i intervjuer med sosialarbeidere henholdsvis med og uten innvandrerbakgrunn samt klienter med innvandrerbakgrunn (Kamali 2002). For det første finner han at sosialarbeidere med og uten innvandrerbakgrunn vurderer sine innvandrer klienter ulikt. Svenske sosialarbeidere vektlegger i større grad strukturelle og psykososiale faktorer for å forklare klientenes behov for sosialhjelp, mens sosialarbeidere med innvandrerbakgrunn peker på mangler i klientenes utdanning, språkferdigheter og generelle kunnskap om de svenske samfunn. De sistnevnte er også mer tilbøyelige til å tro at innvandrer klienter misbruker og fusker med sosialbidrag. For det andre har sosialarbeidernes bakgrunn betydning for hvordan innvandrer klientene vurderer dem. Innvandrer klienter uttrykker en betydelig større skepsis til sosialarbeidere med innvandrerbakgrunn, og de foretrekker å forholde seg til svenske sosialarbeidere fremfor de som selv har innvandrerbakgrunn. De mener ofte at svenske sosialarbeidere er bedre i stand til å hjelpe fordi de kjenner det svenske samfunn bedre, samt at de er mer pålitelige og upartiske enn sosialarbeidere med innvandrerbakgrunn. Både

³⁰ Pirkko Pitkänen og Satu Kouki (2002) viser forøvrig at det er store forskjeller mellom ulike yrkeskategorier når det gjelder holdningene til innvandrere.

ansatte og klienter uttrykker en oppfatning om at sosialarbeidere med innvandrerbakgrunn er strengere – «tøffere» – enn de med svensk bakgrunn.

Resultatene er interessante og til dels forbausende sett i lys av oppfatningen om at økt rekruttering av ansatte med innvandrerbakgrunn vil kunne bidra til bedre og mer «kultursensitivt» sosialt arbeid. Innvandrerarbeidernes kulturkompetanse fremheves både av dem selv og av deres svenske kolleger, som ofte betrakter dem som en kilde til økt kunnskap om de menneskene de møter i sitt arbeid i et stadig mer flerkulturelt samfunn. Mange fremhever bl.a. at det har gjort dem mer oppmerksomme på mangfoldet i innvandrerbefolkningen. Økt mangfold på arbeidsplassen vurderes altså hovedsakelig positivt av dem som arbeider der, uavhengig av bakgrunn. Det synes imidlertid som om denne kulturkompetansen ikke nødvendigvis gjør sosialarbeiderne mer populære hos sine klienter, kanskje fordi disse sosialarbeiderne har en tendens til å stille større krav til klientenes egen innsats og i større grad gjøre dem ansvarlige for sin egen situasjon. Hvis det er slik at sosialarbeidere med innvandrerbakgrunn i større grad avslår klientenes søknader og forespørsler er det jo lett å forstå at misnøyen vil vokse, uavhengig av om avslagene er berettigede eller ikke.

Litteraturen om kulturmøter i velferdsstaten balanserer ofte mellom fremstillinger av *er* og *bør*. Selv om hovedpoenget er analysen av institusjonenes møte med innvandrerklinter, får vi av og til inntrykk av at det ligger en implisitt kritikk av grasrotbyråkatiens praksis mellom linjene. Problemet oppstår når det ikke redegjøres for hva de normative idealene er. Hvordan bør grasrotbyråkrater opptre? Og hvordan vet vi i så fall hvorfor de bør opptre slik? Ikke minst, kan vi i det hele tatt bli enige om hva som er god praksis om vi ikke er enige om hva målet er? Naturlig nok ligger fokus i litteraturen om grasrotbyråkatiene på nettopp byråkatiene. Det ville vært interessant å få vite mer om brukernes og klientenes egne opplevelser av disse møtene. Hvordan oppfattes de incitament- og mulighetsstrukturer byråkatiene forsøker å konstruere? I hvilken grad og hvordan preger kulturell bakgrunn deres opplevelser? Og hvordan tilpasser de sin atferd til sine fortolkninger av velferdsstaten?³¹

³¹ Clarke's prosjekt med å engasjere innvandremiljøene selv i forskningen på seg selv og sine møter med velferdsstaten er i denne sammenheng interessant (Clarke red. 2003). Poenget må være å lage systemer for å samle og bruke brukernes erfaringer. Dette gjør til en viss grad institusjonene selv i form av brukerundersøkelser, men det er tvilsomt om den typiske spørreskjemabaserte brukerundersøkelsen får frem kompleksiteten i disse opplevelsene og tilpasningene.

Integreringstiltak

Hovedprinsippet om at innvandrere skal inkluderes i det ordinære velferdsapparatet avvikes først og fremst i forhold til nyankomne innvandrere og da særlig nyankomne flyktninger. For denne kategorien innvandrere har alle de nordiske landene egne bosettingsprogram og introduksjonstiltak. Typisk vil nyankomne flyktninger eller asylsøkere som har fått oppholdstillatelse bli *bosatt* i en kommune hvor de får en viss bistand til å finne bolig, møte etableringskostnader og så videre. I de fleste kommuner vil de så bli tilbudt språkundervisning, arbeidsmarkedskvalifisering og andre tiltak som er ment å lette deres integrasjon inn i et nytt samfunn og, ikke minst, å gjøre dem selvforsørgende. I mange tilfeller vil deltakelse i slike tiltak være obligatorisk.

Alle landene, unntatt Island, har innført varianter av *introduksjonsordninger*. De har sterke likhetstrekk, så jeg vil her presentere en slags idealtypisk modell som eksisterer med ulike variasjoner rundt om i Norden.³² Nyankomne innvandrere sliter med å finne arbeid i Norden, og sysselsettingsgraden er lav blant innvandrere med kort botid, særlig flyktninger. Fordi de heller ikke har rett til arbeidsledighetstrygd, blir flyktningene ofte gående i årevis på sosialstøtte. Introduksjonsordningene forsøker å bøte på disse problemene ved å iverksette et personlig tilpasset kvalifiseringsprogram, gjerne bestående av språkundervisning og ulike former for arbeidspraksis, og ved å ta flyktningene ut av sosialstøttesystemet og over på en særskilt introduksjonsstøtte. I mange tilfeller vil utbetaling av introduksjonsstøtte være avhengig av aktiv deltakelse i programmet, og fravær resulterer i reduserte utbetalinger. Utarbeidelse av individuelle kvalifiserings- eller introduksjonsplaner er et viktig virkemiddel for å sikre at kvalifiseringen tar utgangspunkt i hvert enkelt individs forutsetninger og ønsker. Slike planer kan også fungere som en slags kontrakt hvor både den enkelte flyktning og det offentlige forplikter seg til visse typer innsatser. Det legges i det hele tatt stor vekt på å mobilisere den enkelte flyktnings individuelle ansvar for sin egen introduksjon, etablering eller integrering i samfunnet. Slik skal tendenser til at flyktninger blir sittende fast som passive kli-

³² Det er i hovedsak kommunene som har ansvar for å implementere introduksjonspolitikken og de har relativt stor frihet til å legge opp introduksjonsordningene slik de selv ønsker. Det er derfor ikke bare variasjon mellom landene, men også mellom oppleggene (og utfallene) i de ulike kommunene innad i hvert enkelt land.

enter og mottakere innen sosialhjelpssystemet motvirkes. Som det ble sagt i forslaget til en ny lov om introduksjonsordning i Norge:

Nyankomnes sosialisering konsentrerer seg i for stor grad om å argumentere ut fra behov i forhold til sosialhjelpen. Over lang tid kan dette resultere i vedvarende avhengighet av det offentlige hjelpeapparat og følgelig en passiv tilværelse for den enkelte. Dette virker i sin tur stigmatiserende for gruppen i samfunnet og hemmer en aktiv samfunnsdeltakelse fra deres side.

Regjeringen mener at det naturlige utgangspunkt er at det først og fremst er de nyankomne innvandrerne selv som har ansvaret for å delta aktivt i samfunnet. Samfunnet må på sin side legge forholdene til rette på en hensiktsmessig måte for at dette faktisk blir mulig (Ot.prp. nr. 28 (2002–2003): 7).

Hva vet vi om effektene av disse tiltakene for å systematisere og effektivisere integrasjonsarbeidet rettet mot nyankomne? Foreløpig vet vi mer om selve den organisatoriske gjennomføringen av programmene enn om hva slags effekter de har i forhold til overordnede integreringsmål. Dette skyldes ikke minst at introduksjonsprogrammene fortsatt er relativt nye. Sverige er det landet som har lengst erfaring med individuelle planer og introduksjonsstøtte, men erfaringene her er svært blandet i og med at kommunene har hatt stor frihet i hvordan de har utformet det lokale introduksjonsarbeidet. Store kommunale variasjoner er forøvrig også erfaringen i Danmark, til tross for at kommunene her er forpliktet av en integrasjonslov (Winter 2002b). I forbindelse med den svenske etableringsutredningen har Tom Nilstierna gjennomgått en rekke evalueringer av den svenske introduksjonsinnsatsen (SOU 2003: 75). De mange evalueringene viser at det fortsatt er langt frem før målsettingene for introduksjonsarbeidet er nådd. Det stilles spørsmålstegn ved hvor reell den individuelle utformingen av introduksjonsplaner er – mye tyder på at det er tilgjengelige tilbud heller enn individenes ønsker og behov som blir retningsgivende. Mye tyder også på at viften av mulige virkemidler anvendes i for liten grad, samt at samarbeidet mellom ulike offentlige instanser fungerer altfor dårlig. En evalueringsrapport påpeker at de mange evalueringene ikke har bidratt til økt kunnskap om *effektene* av kommunenes introduksjonsprogram. Man vet mye om hvor mange som har individuelle planer og om manglene i disse, men ikke om individuelle planer er et effektivt hjelpemiddel for å få innvandrere i jobb. Det kan være et generelt problem at policynær forskning og utredning blir så fokusert på å vurdere oppfyllelse av policyinterne mål at man mister av syne spørsmålene om hvilke andre effekter politikken

faktisk har. Målsettingen med introduksjonstiltak er jo faktisk ikke å utvikle individuelle planer, men å øke sysselsetting og samfunnsdeltakelse blant de som deltar på tiltakene. Det danske *Socialforskningsinstituttet* konkluderer da også med at «der savnes viden om effekterne av integrationsindsats, herunder hvilke former for sagsbehandling samt aktivering og sprogundervisning, der er mest effektive til at integrere etniske minoriteter på arbejdsmarkedet» (Christiansen og Schmidt 2002: 31).

Det ligger en teori implisitt i *integrationsloven*, skriver Søren Winter, om at visse typer krav og tiltak vil føre til større grad av integrasjon. Han mener imidlertid at vi vet altfor lite om effektene av de ulike virkemidlene som lovgiverne antar har en effekt. Mange av de evalueringene som foreligger i Danmark er basert på enkle uni- og bivariate analyser, og det er behov for mer avanserte multivariate analyser for å kunne avdekke effektene av ulike former for tiltak og virksomhet. Han foreslår å se «Kommunernes integrationsindsats ... som et laboratorium, som giver fortrinlige muligheder for forskningsmæssigt at identificere de mest effektive former for organisering og indsats (Winter 2002b: 5). Fafos forskere har forsøkt å gjøre nettopp det ved å vurdere virkningene av ulike arbeidsformer i de norske kommunene som har drevet forsøksvirksomhet med heldags introduksjonsprogram, en ordning som ble innført som lov i 2004, og de finner positive effekter av flere av prosjektenes arbeidsmetoder (Djuve m.fl. 2001, Lund 2003). Svenske forskere derimot har funnet at utenforliggende faktorer som familie, opprinnelsesland, familieforhold og kommunens befolkningssammensetning har mer å si for sannsynligheten for å forsørge seg selv enn kommunenes arbeidsmetoder i introduksjonsarbeidet (SOU 2003: 75, s. 260). Problemet med all form for effektmåling av tiltak er at det sjelden er tilfeldig hvem som deltar på tiltak i utgangspunktet. Det er således vanskelig å skille mellom seleksjonseffekter som skyldes motivasjon eller evner og effekten av selve tiltaket. Det finnes med andre ord både sterke oppfatninger og store usikkerheter vedrørende hva slags politikk som skaper integrasjon. Slik sett er mer forskning i aller høyeste grad påkrevet, samtidig som man skal være oppmerksom på de betydelige metodiske utfordringene knyttet til å påvise effekter av tiltak.

Integrering i Norden har vist seg å være en vanskelig prosess. Felles for myndigheter og policymakere i alle landene (kanskje med unntak av Island) er at de ikke er fornøyd med integreringen – man har ikke lyktes. Med slike nedslående egnevalueringer kommer forsøkene på nytenkning,

på å finne nye tilnæringsmåter som kan være mer effektive i å skape integrering enn det man har hatt tidligere. Introduksjonsprogrammene er blant de mest omfattende og konkrete forsøkene på å få en ny giv i integreringsarbeidet (skjønt de har i mindre grad representert en økonomisk satsning). Et annet slik forsøk på nytenkning kan være den svenske *storstadssatsningen* hvor man i stedet for å målrette tiltak mot innvandrere ønsket å satse på utviklingsprosjekter i noen av de forstadsområdene hvor det bor mange innvandrere. Et felles problem for slike ambisiøse satsninger er om det er nivåsamsvare mellom de problemene man ønsker å løse og de tiltakene man har å sette inn. Introduksjonsordningene skal sikre sysselsetting og samfunnsdeltakelse blant nyankomne flyktninger. Men vil heldags kvalifiseringsprogram og individuelle planer hjelpe? Det avhenger av at det faktisk er kunnskapshull og manglende incentiver til deltakelse som er problemet. *Storstadssatsningen* skulle bryte ned den sosiale, økonomiske og etniske segregeringen av svenske storbyer. Men om satsningen forbedret forholdene i de utvalgte bydelene, så endret de ikke forholdene mellom ulike bydeler i storbyene, og de som hadde jobb og tjente godt fortsatte å flytte ut, mens de uten inntekt fortsatte å flytte inn (Integrationsverket 2002). Den nasjonale evalueringen fastslår at de faktorer som påvirker den pågående segregeringsprosessen i første rekke virker på strukturelt nivå. Det handler om diskriminering på bolig- og arbeidsmarkedet og det forhold at mange nyankomne får tildelt, må eller ønsker å bo i *Storstadssatsningens* utvalgte innsatsområder. De virkemidlene som kommunene fikk til rådighet gir rett og slett begrensede muligheter til å påvirke disse forholdene, mener utrederne og krever at mål og midler bringes i bedre samsvar.

Det er et allment problem for ambisiøse velferdsstater dette – visjoner om det gode samfunn lar seg ikke alltid gjennomføre ved hjelp av tiltakspakker som hverken skal være for dyre eller for forstyrrende for den etablerte orden. Dette kan påføre forskningen et dilemma også: Om man fokuserer på «de store problemene» – strukturelle forhold, ulikheter i ressursfordeling, diskriminering – risikerer man å ikke være spesielt policyrelevant. Om man er policyrelevant og peker på muligheter til forbedring i en tiltakspakke her og et ressursbehov der, risikerer man å miste av syne hva det egentlig er disse tiltakene kan oppnå, og tiltakene kan bli til mål i seg selv.

5. Landrapporter

I dette kapitlet vil vi gi en svært kortfattet oppsummering av situasjonen i hvert enkelt nordisk land med hensyn til innvandringshistorikk, sentrale forskningsmiljøer og -temaer. Vi har med utgangspunkt i vår egen lesning, samt ved hjelp av foreliggende litteraturoversikter, også forsøkt å presentere noen hovedtemaer som vi mener preger forskningsdiskursen i hvert enkelt land. Vårt inntrykk er at det finnes til dels store forskjeller mellom de ulike landene når det gjelder hvilke perspektiver og tema som dominerer forskningen på innvandring og velferdsstat. Vi har ingen ambisjoner om å kartlegge og forklare alle likheter og forskjeller mellom landene her, men nøyer oss med en stikkordsmessig fremstilling av forholdene i hvert enkelt land. Igjen vil det være slik at vi ikke kan nevne alle miljøer som driver med relevant forskning, men vi mener vi har fått med de mest sentrale. Det betyr ikke at det ikke foregår relevant forskning utenfor de miljøene som er omtalt her.

Danmark

Danmark representerer på mange vis den typiske nordiske innvandringshistorien. Arbeidskraftinnvandring fra Tyrkia, Pakistan og Jugoslavia på 60- og 70-tallet, innstramminger i forbindelse med oljekrisen på 70-tallet og deretter fortsatt innvandring fra tredje verdenland i form av familiegjening og flyktninger. I dag har omtrent seks prosent av befolkningen bakgrunn fra landene utenfor EU, Norden og Nord-Amerika. På det politiske området har imidlertid Danmark til tider gått sine egne veier i både innvandrings- og velferdspolitikken. Innføringen av begrensinger på muligheten til å få familiegjening med ektefeller fra tredjeland har blitt

mye omtalt og kritisert.³³ Hovedprinsippet om at utenlandske statsborgere med lovlig opphold har de samme sosiale rettigheter som danske statsborgere har også de senere år blitt svekket, i og med at innvandrere med kort botid ikke får sosialhjelp, men en særlig integrasjonsytelse eller «start-hjelp» som ligger på et lavere nivå enn sosialhjelpen (Togeby 2003, Ejernæs 2001).

Ved vår gjennomgang av den danske litteraturen ble vi slått av det sterke engasjementet fra samfunnsøkonomiske forskningsmiljøer i spørsmål knyttet til innvandring, arbeidsmarked og velferdsstat. *Centre for Research in Social Integration and Marginalization* ledes av Nina Smith ved Handelshøyskolen i Århus og har innvandreres integrering på arbeidsmarkedet som et av sine hovedtemaer. *Rockwool Fondens Forskningsenhed* har også publisert en rekke arbeider om innvandreres møte med den danske velferdsstat og arbeidsmarked. Disse forskerne har lagt vekt på de samfunnsøkonomiske konsekvensene av innvandreres svake arbeidsmarkedstilknytning, men også pekt på egenskaper ved velferdsstaten selv som kan ha bidratt til denne situasjonen. Incentivargumentet er både tankevekkende og provoserende: At kombinasjonen av relativt sjenerøse støtteordninger og utsikter til dårlig betalt arbeid medfører at langt flere innvandrere enn dansker har svake økonomiske incentiver til å arbeide. Disse forskningsresultatene har også fått politiske konsekvenser i form av den nye «starthjelpen» (Togeby m.fl. 2003: 349).

I et slikt økonomisk perspektiv behandles gjerne velferdsstaten i termer av kostnader og forsørgelse eller som en incitamentstruktur. Andre danske forskere har i stedet forsøkt å tilnærme seg denne tematikken fra et *medborgerskapsperspektiv* hvor velferdsstaten vurderes i forhold til dens evne til å inkludere borgerne som aktive medborgere med innflytelse over sine egne liv. Den danske *Magtutredningen*, for eksempel, deler bekymringen om den lave arbeidsmarkedsdeltakelse, men uroer seg også over de konsekvenser lavere og/eller differensierte velferdsytelser kan få for dem som til tross for endrede incitamentsstrukturer fortsatt ikke kommer i arbeid, og for realiseringen av innvandrernes medborgerskap og deltakelse i samfunnet (Togeby m.fl. 2003). Kort sagt, sjenerøse støtteordninger kan også gi folk verdighet og bedre liv. Noen av våre samtalepartnere etterlyste imidlertid mer primærforskning som ser på velferdsstaten og innvandrene i et

³³ Bl.a. gis ikke oppholdstillatelse om den utenlandske ektefellen er søskenbarn med vedkommende som er bosatt og/eller statsborger i Danmark eller om partene er under 24 år gamle.

slikt bredere medborgerskapsperspektiv. *Socialforskningsinstituttet* i København vektlegger også et medborgerskapsperspektiv i sin gjennomgang av egen forskning om etniske minoriteter (Christiansen og Schmidt red. 2002). De etniske minoritetenes møte med velferdssamfunnet har vært et hovedtema i deres forskning og inngår også som en sentral dimensjon i instituttets videre planer.

Et annet sentralt miljø i dansk IMER-forskning er *Akademiet for Migrationsstudier i Danmark* (AMID) – dette er et konsortium som er lokalisert på Universitetet i Ålborg, men med deltakelse fra flere andre miljøer som også er omtalt i dette kapitlet. AMID har også, på oppdrag fra regjeringen, gjort en stor innsats for å kartlegge eksisterende og pågående integreringsforskning i Danmark. Dette er publisert som en serie arbeidspapirer (se www.amid.dk) og som en sammenfattende rapport (AMID 2002). Rapporten etterlater det inntrykk at til tross for at mye forskning har vært gjort på integreringsfeltet i Danmark er man sterkere på problembeskrivelser enn på årsaksforklaringer og løsninger. Det er særlig påfallende at det forskningsbaserte kunnskapsgrunnlaget for innføringen og gjennomføringen av integreringspolitiske tiltak er gjennomgående tynt. Til tross for den sterke politiske prioriteringen av målet om å bedre arbeidsmarkedsintegrasjonen, er den forskningsbaserte kunnskapen om effektene av de ulike integrasjonspolitiske virkemidlene for sysselsettingen, ifølge denne rapporten, ytterst begrenset. Likeledes vet man lite om de langsiktige effektene av bosetningspolitikken overfor flyktninger, der Danmark går ganske langt for å sikre spredt bosetting, i det flyktingene i praksis er bundet til å bo tre år i den kommunen der de først blir bosatt. Man vet lite om effekten av språkstimulerende tiltak for førskolebarn, og man vet lite om effekten av tiltak for å overvinne kultur- og språkbarrierer innenfor helse- og omsorgssektoren og så videre og så videre. Det er imidlertid liten grunn til å tro at Danmark her skiller seg ut i noen negativ forstand sammenliknet med de øvrige nordiske landene.

AMID var forøvrig høsten 2004 søker til et nytt stort forskningsprogram: *Det Strategiske Velfærdsforskningsprogram*, som er et samarbeid mellom 5 departementer, og som har et bredt fokus på velferdsproblemer og velferdspolitik generelt, ikke kun på innvandrere/minoritetsområdet. AMIDs søknad konsentrerer seg om de aspekter som har med etniske minoriteter å gjøre, og det dreier seg i hovedsak om effektforskning.

Et siste miljø som bør nevnes er *Amternes og kommunernes forskningsinstitutt* (AKF). Forskning om etniske minoriteter, særlig med hensyn til deres integrasjon i arbeidsmarked og utdanning, samt effektanalyser av kommunenes integrasjonsinnsats er sentrale tema både i deres tidligere og planlagte forskning.

Finland

Finsk migrasjonshistorie og -forskning preges av at Finland i hovedsak har vært et emigrasjonsland med liten arbeidsinnvandring og få flyktninger. En stor andel av innvandrerne har kommet gjennom ekteskap med finske statsborgere og ikke som følge av en aktiv innvandrings- eller flyktningpolitikk. Selv om antallet utenlandske statsborgere har blitt fem-doblet siden slutten av 1980-tallet utgjør de fortsatt bare to prosent av befolkningen, ca 100 000 personer. Antallet flyktninger er under 20 000. Mange innvandrere er returnmigranter av finsk opprinnelse og over en tredel kommer fra Russland og Estland. Av disse er majoriteten ingermannslendere, en gruppe som på begynnelsen av 1990-tallet fikk en særstilling som returnmigranter (fra det tidligere Sovjetunionen) i kraft av sine finlandske røtter. Selv om Finland har vært preget av en viss heterogenitet språklig og kulturelt, har protestantismen og oppslutningen om det unge nasjonsbyggende prosjektet bidratt til å skape en atmosfære som er sterkt preget av homogene verdier (Anttonen 1998, Pylkkänen 2004, Lepola 2000).

Gitt historien er det ikke overraskende at mye av den finske migrasjonsforskningen har handlet om utvandring og om finsk-svenske relasjoner. Östen Wahlbeck, som har skrevet en litteraturoversikt over finsk forskning om «Mångkulturalism», hevder at koblingen til internasjonale debatter og forskning har vært svak og det teoretiske nivået lavt (2003). Denne situasjonen har imidlertid bedret seg betraktelig siden slutten av 90-tallet. Økt innvandring har stimulert flere forskere til å arbeide med IMER-relaterte problemstillinger og til dels generert mer forskningsmidler. Bl.a. har en rekke prosjekter – de fleste kvalitative – blitt igangsatt med midler fra *Finska Akademiens* SYREENI-program om marginalisering, ulikhet og etniske relasjoner i Finland.

Finsk IMER-forskning er svakt institusjonalisert. Kaja Matinheikki-Kokko beskriver en situasjon hvor IMER-forskningen i liten grad har sine egne institusjoner, men fungerer på prosjektbasis med varierende tilknytning til ulike universitets- og forskningsinstitutter (2002). Et unntak er *Centeret för forskning om etniska relationer och nationalism* (CEREN) som ble grunnlagt som en del av *Svenska social- och kommunalhögskolan* ved Helsingfors Universitet i 1998. Foruten å gjennomføre egne prosjekter, har CEREN også som målsetting å koordinere og stimulere undervisning og forskning på feltet, samt utvikle lokale og internasjonale nettverk.

Velferdsstaten har ikke vært noe hovedtema i finsk IMER-forskning, selv om velferdstematikk i vid forstand også her dukker opp i en lang rekke sammenhenger. Den finske integreringspolitikken har en sterk arbeidsmarkedsorientering, og det politiske ansvaret er passende nok lokalisert i Arbeidsministeriet. Fokuset reflekteres også i forskningen. Arbeidsmarkedsforskningen har, som vi har sett, en klar relevans for velferdsstaten idet innvandrers svake sysselsettingssituasjon får konsekvenser for deres velferdsbehov (Forsander 2002, 2003), men velferdsstaten har i liten grad blitt gjort til hovedtema i denne delen av finsk IMER-forskning. Velferdsstaten aktualiseres også i en rekke arbeider om kulturmøter og multikulturalisme innenfor velferdsstatens institusjoner. Wahlbeck mener at mye finsk forskning på feltet har tatt utgangspunkt i tanken om kulturmøter. Dette er ikke minst tydelig i sosialpsykologen Karmela Liebkinds arbeider. Hun var blant dem som tidlig interesserte seg for den nye innvandringen til Finland fra slutten av 80-tallet. Wahlbeck er imidlertid kritisk til den innflytelsen han mener hennes statiske kultursyn og problemorienterte fokus på kulturmøter har hatt på mer sosiologiske analyser av etniske relasjoner i Finland. Resultatet er bl.a. en rekke praktisk orienterte studier, knyttet til situasjonen på flerkulturelle skoler og helse- og sosialarbeid, som søker å gi svar på hvordan finske velferdsarbeidere skal forholde seg til de problematiske møtene med «de fremmede» i velferdsstaten. En yngre generasjon forskere er i stigende grad opptatt av å problematisere dette synet til fordel for studier av maktrelasjoner, ofte gjennom analyser av den diskursive konstruksjonen av «finländare» og «utlänningar». I tillegg finnes en lang rekke studier av spesifikke etniske grupper og miljøer – også her er velferdsstaten et tilstedeværende tema uten at det utgjør noe eksplisitt fokus. Den finske *Statistikcentralen* har gjennomført en levekårsundersøkelse blant russere, estere, somaliere og vietnamesere i Finland, men denne går i

liten grad inn på velferdsstatlige problemstillinger ut over konstateringen av at det er et behov for en offentlig politikk for å bedre disse befolkningsgruppens levekår (Pohjanpää m.fl. 2003).

Island

På Island er innvandring et helt nytt tema både politisk og i forsknings-sammenheng. Frem til 1995 hadde Island en negativ innvandringsrate, deretter har innvandringen steget i omfang, men har de siste par årene igjen vært synkende. Den totale innvandrerbefolkningen (definert som utenlandske borgere) er i dag på litt over 10 000 mennesker, hvorav polakker er den klart største gruppen fulgt av dansker, tyskere og filippinere.³⁴ Svært få av Islands innvandrere er flyktninger. Et lite antall kvoteflyktninger mottas riktignok, men svært få asylsøkere kommer til Island og enda færre får opphold. I motsetning til alle de andre nordiske landene er derfor den nyere innvandringen til Island hovedsaklig arbeidskraftinnvandring. Noe av den utenlandske arbeidskraften er for øvrig ikke registrert innvandring, men arbeidere på midlertidige oppdrag i større entrepriser bl.a. innen kraftutbygging. Arbeidsledighet og bidragsavhengighet blant innvandrere er dermed langt mindre aktuelle problemstillinger på Island enn i det øvrige Norden. Til tross for innvandringens begrensede omfang har islandske politikere nylig vedtatt endringer i innvandringsreglene som synes å være inspirert av dansk politikk, det er bl.a. innført en 24-årsgrense for å få familiegjenforening med utenlandsk ektefelle. Samtidig er det også på Island stor interesse for fremtidig arbeidsinnvandring, og det snakkes bl.a. mye om behovet for innvandret arbeidskraft i omsorgssektoren. Det er i liten grad utviklet noen særskilt integreringspolitikk på Island. Røde Kors organiserer, med statlig finansiering, mottak og bosetting av nyankomne flyktninger samt informasjons- og tolketjenester, men ut over dette er det organiserte støtteapparatet for innvandrere begrenset.

Det må også nevnes at den islandske velferdsstaten ikke uten videre kan kategoriseres som et femte eksempel på den nordiske velferdsstatsmodellen. Først og fremst er offentlig sektor på Island langt mindre enn i det øvrige Norden, det brukes mindre penger på sosiale ytelser per innbygger,

³⁴ For mer statistikk, se Islands statistiske byrå www.hagstofa.is og det Interkulturelle senteret i Reykjavik www.ahus.is.

og av dette brukes en større andel på helse og mindre på eldre, uføre og familie enn i resten av Norden (Ólafsson 1993).³⁵ Eller som noen av våre samtalepartnere uttrykte det, den islandske velferdsstaten er for dem som er i arbeid.

Islandsk forskning om innvandring og velferdsstat er, for å si det mildt, meget begrenset. Det foreligger så godt som ingen tyngre publikasjoner om disse temaene. Situasjonen er imidlertid i ferd med å endre seg noe, og vi har vært i kontakt med både studenter og etablerte forskere som på ulikt vis har begynt å tilnærme seg innvandring til Island som forskningstema. Den flerkulturelle arbeidsplassen ser foreløpig ut til å være et mer fremtredende tema enn den flerkulturelle velferdsstaten. Unnur Dis Skaptadóttir er i gang med å intervjuere innvandrere på ulike arbeidsplasser om, bl.a., deres erfaringer med velferdssystemet, men som hun sier «Mange av dem har ingen slike erfaringer, de jobber» (personlig kommunikasjon). Rannveig Traustadóttir ser på rettighetssituasjonen til flere typer minoriteter – innvandrere, homofile og funksjonshemmede – i den islandske flerkulturelle staten. Hanna Ragnarsdóttir og hennes kolleger ved Islands Utdanningsvitenskapelige Universitet arbeider med flerkulturell tematikk i forhold til utdanning.

Sverige

I Norden skiller Sverige seg klart ut som det store innvandringslandet. Sverige rager over de andre landene både når det gjelder varighet og omfang. Mer enn 1 millioner innvandrere har slått seg til i Sverige etter 2. verdenskrig. Per i dag er også innvandrerbefolkningen en vesentlig større andel av totalbefolkningen enn i det øvrige Norden – hele 15 prosent.

Førørrig likner innvandringsmønsteret i Sverige i høy grad på det vi finner i Danmark og Norge: Perioden fra andre verdenskrig til midten av 70-tallet var dominert av arbeidsinnvandring, som i perioden etterpå ble avløst av flyktninger, asylsøkere og familieinnvandrere. Fra 1990-tallet og framover har ca. 80 prosent av innvandringen vært dominert av de siste

³⁵ Ólafsson nevner flere trekk som gjør at Island skiller seg fra den nordiske modellen: Skattesystemet er mindre progressivt, samarbeidet fagbevegelse-myndigheter er mindre institusjonalisert, og lønninger og arbeidsbetingelser er følgelig i mindre grad regulert. Samtidig har Island lyktes i å holde arbeidsledigheten på et meget lavt nivå.

kategoriene, og de fleste har kommet fra Øst-Europa og andre land utenfor OECD (Lundh m.fl. 2002).

Sverige var også tidlig ute i forhold til integrasjon. Allerede på slutten av 60-tallet ble det utformet en politikk for innvandreres stilling i det svenske samfunnet. Dette kom som en følge av at Sverige på samme tid innførte regulering av arbeidsinnvandringen, som til da i praksis hadde vært tilnærmet åpen. Det ble slått fast at innvandrere inngikk i velferdsstatens integrasjonsmål, og at de skulle oppnå samme levestandard som den svenske befolkningen. Like rettigheter, rettferdighet, solidaritet og samarbeid ble presentert som kjerneverdier – og slagord. I hele perioden fra 70-tallet til i dag har Sverige vært et foregangsland i Norden når det gjelder integrasjonspolitikken, og satsingen på innvandringsfeltet har vært langt mer omfattende enn i de øvrige landene. Til tross for dette er det per i dag lite som tyder på at Sverige har lyktes bedre enn for eksempel Danmark og Norge når det gjelder integrasjon av nykommere, i betydningen levekår sammenliknet med majoritetsbefolkningen. I år 2001 kom en svært pessimistisk rapport fra Integrationsverket (2001) der det konkluderes med at svært lite tyder på at de tiltak som til da hadde vært iverksatt for innvandre- re i Sverige hadde bidratt til å bedre denne gruppens livssituasjon. Denne rapporten vakte stor oppmerksomhet i svensk presse. Også danske medier har interessert seg for utviklingen, og har bl.a sammenliknet Sverige og Danmark når det gjelder sysselsettingsgrad og velferdsfeller.

Det er særlig etter krisen i svensk økonomi på begynnelsen av 90-tallet at velferdsstatens virkemidler har kommet i fokus. Nedgangstidene ga velferdsoptimismen motstand. Reformarbeid ble utsatt og man kuttet i goder. I 1991 steg arbeidsløsheten fra 2 til 8 prosent i løpet av en kort periode, samtidig som det ankom en større gruppe (84.000 i 1992) flyktninger fra tidligere Jugoslavia i kjølvannet av borgerkrigen. Situasjonen rammet først og fremst dem som var ferske i arbeidsmarkedet – ungdommer og innvandre- re. Situasjonen innebar store belastninger på velferdsbudsjettene, og det ble etter hvert innført en mer restriktiv innvandringspolitikk. I følge Tomas Hammar (2003), ble det om å gjøre for Sverige på denne tiden å signalisere internasjonalt at landet ikke var noen «frihavn». Sveriges inntreden i EU la også føringer på innvandringspolitikken i restriktiv retning.

Etter krisen på begynnelsen av 90-tallet, har integrasjonspolitikken blitt endret. På begynnelsen av 90-tallet erkjente man at «innvandrere» var en alt for vid kategori, og myndighetene ville gå bort fra å definere problemer

som innvandrerspesifikke. I stedet ønsket man nå å innarbeide innvandringsrelaterte problemer som en generell del av velferdspolitikken (Borevi 2002). Den gamle politikken, med et i det minste implisitt skille mellom «vi» og «dem», ble oppsummert som feilslått. Nå skulle man i stedet legge vekt på likheter og samfunnsmessig samhold. Spesialprogrammer skulle være forbeholdt nyankomne flyktninger, og bare vare i to år. Oppsummeringen var at den målrettede politikken som hadde vært ført (bolig, helse og skole), hadde skapt misnøye hos majoriteten. Nå skulle man i stedet satse på utsatte «områder», for eksempel deler av storbyer der det bodde en stor konsentrasjon av innvandrere, men der tiltak skulle rettes generelt, slik at hele bydelen ble tilgodesett. Denne nye politikken ble innført fra 1997 (Hammar 2003).

Flere kilder framhever at det generelt har vært lite offentlig debatt i Sverige sammenliknet med Norge – og særlig Danmark. Ved valget i 2002 var innvandring for første gang et viktig tema i svensk valgkamp. Göran Persson nevnte integrasjon som et av to viktigste temaer etter at valget var over (Hammar 2003). Den offentlige debatten ser også ut til å ha økt i omfang etter dette.

I likhet med i Danmark og Norge, har forskersamfunnet i Sverige hatt innflytelse på politikikutvikling, samtidig som politikken legger sterke føringer på hva det forskes i og hvilke typer resultater som gjøres relevante. «Storstadssatsingen» er et typisk eksempel på denne tosidigheten: Forskere i Sverige hadde en klar innflytelse på omleggingen av innvandringspolitikken, gjennom kritikk og evalueringer. Samtidig ble forskermiljøer også mobilisert i oppfølgingen etter omleggingen. Flere høyskoler – bl.a. Södertörn Högskola utenfor Stockholm – har gått tungt inn i Storstadssatsingen.

Storstadssatsingen er et omfattende prosjekt i skjæringen mellom velferdspolitikk og minoritetsproblematikk. Regjeringen har satset ca. 3 milliarder svenske kroner i løpet av perioden 1999–2004 for å bryte sosial segregasjon i til sammen sju storbykommuner. Segregasjonen betraktes som et nasjonalt anliggende, fordi det skjer opphopninger av problemer på kommunenivå, der det ikke er penger til å ta tak i problemene på en tilfredsstillende måte. Derfor har store programmer vært initiert og finansiert av staten, mens kommunene selv har vært planleggere og drivmotor i satsinger for å motvirke segregasjon. Storstadssatsingen kom i stand som en følge av krisen i Sverige på begynnelsen av 90-tallet. I områder av storbyene, der den største andelen utlendinger bor, preges miljøet av arbeidsløshet, høy

grad av sosialhjelpsavhengighet, lav utdanning og dårlige kunnskaper i svensk. I tillegg er valgdeltakelsen lav (35% i kommunevalg i 1998). Satsingene retter seg mot arbeidsmarked, skole, folkehelse, trygghet og trivsel, ungdomsinnsats, lokal organisering og entreprenørskap. Også kjønns-perspektivet har vært med.

Forskningssatsingen på høyskolene er koplet opp mot utviklingsarbeidet og løpende evalueringer. Det er også satt i gang mer teoretiske studier, ble det referert på Södertörn Högskola, men det har vært problemer med finansieringen av de mer akademisk rettede arbeidene. Flere av forskerne på programmet kommer fra velferdsstatsforskning snarere enn IMER-feltet. Det har vært produsert et stort antall rapporter og working papers.

Svensk IMER-forskning ble evaluert i 2002–2003 (Vasta 2003). Rapporten konkluderer med at denne forskningen i høy grad er policy-relevant, og viser til omfattende belegg for samarbeid mellom myndighetene og svenske forskere, gjennom oppdrag, formidling og deltakelse i offentlig oppnevnte kommisjoner og arbeidsgrupper. Under overskriften «debates and controversies» slår evaluatorene fast at svenske IMER-forskere arbeider ut fra veldig forskjellige faglige perspektiver, og at mange jobber med sterkt kontroversielle spørsmål, uten at dette er utdypet noe nærmere. I samme avsnitt etterlyses det forskning på «den kontroversielle» koplingen mellom innvandring/innvandrere og velferdsspørsmål, dvs. antatt lavt integrasjonsnivå og overforbruk av velferdsmidler.

Det kontroversielle i denne koplingen ble i høy grad bekreftet på vår reise rundt i de svenske forskermiljøene. Et av stedene ble det antydnet at noe av grunnen til at det har vært forsket så lite på disse problemstillingene i Sverige, er en skepsis i utgangspunktet mot å kople innvandrere med velferdsstat. Innvandrere er – særlig i tråd med politikken som ble innført etter 1997 – individer i den svenske velferdsstaten på linje med andre, og skal i minst mulig grad bli håndtert som en egen kategori. «Overforbruk» av velferdsmidler blir i et slikt perspektiv svar på et stilt spørsmål, og lett oppfattet som illegitimt eller irrelevant. Velferdsstatens strukturelle rasisme – eller den rasialiserte eksklusjon – blir i stedet sentrale begreper. *Arbetslivsinstitutet* i Norrköping er i gang med flere omfattende, tildels komparative prosjekter, som inkluderer flere IMER/velferd-problemstillinger når det gjelder mer overgripende, teoretiske perspektiver. Det kanskje viktigste *credo* i dette miljøet er at det i Sverige i dag eksisterer en iboende motsetning i velferdsstaten mellom en progressiv anti-rasistisk

retorikk på den ene siden og en økende strukturell og institusjonell rasialisert eksklusjon og urban segregering på den andre.

Andre miljøer er kanskje mindre direkte profilerte langs disse linjene, men har heller ikke jobbet direkte med koplingsproblematikk mellom velferdsstat og innvandring, i følge våre informanter: CEIFO ved universitetet i Stockholm, som er et veletablert fagmiljø – det eldste på IMER-området i Sverige; IMER-miljøet ved universitetet i Umeå; Tema Etnisitet ved Linköpings Universitet; flere miljøer ved Universitetet i Uppsala, der gruppen på statsvitenskap, som har ledet *Makt och Integrationsutredningen*, er spesielt relevant (se særlig Borevi 2002); Høyskolen i Malmø, som er den første utdanningsinstitusjon i Sverige som er systematisk tverrfaglig IMER-basert fra etableringstidspunktet, med mange flere.

Det er i følge evalueringsrapporten i alt ca. 100 IMER-forskere i Sverige. Uten at det finnes dokumentasjon på det, virker det som om Sverige også har et høyere antall forskere med innvandrerbakgrunn enn de øvrige nordiske land. Mer tradisjonelle samfunnsfaglige miljøer, som fra tid til annen inkluderer materiale om innvandrere, har vi ikke kunnet kartlegge, men det oppsummeres som en svakhet i mange sammenhenger at svenske velferdsforskere, som tilhører de fremste i verden, i veldig liten grad har inkludert problemstillinger knyttet til innvandring i sine analyser. Også Sverige har fått sin «økonom-opposisjon», i likhet med Danmark: En gruppe forskere knyttet til Studieförbundet Näringsliv och Samhället (SNS) ga i 2002 ut en publikasjon *Arbete? Var god dröj! Invandrare i välfärdssamhället*, med fem forfattere (Lindh m.fl. 2002), som i høy grad slutter seg til de danske økonomenes analyser av forholdet mellom incentivstrukturer og deltakelse på arbeidsmarkedet blant innvandrerbefolkningen.

I 2003 fikk også den svenske IMER-forskningen en oppsiktsvekkende og tung konflikt i fanget, ved at den store, regjeringsoppnevnte *Integrationspolitiska maktutredningen* (ledet av Anders Westholm ved statsvitermiljøet ved Universitetet i Uppsala) ble nedlagt underveis av statsråd Mona Sahlin pga. av en faglig/politisk konflikt. To forskere (Paulina de los Reyes og Masoud Kamali) trakk seg i protest fra utredningens ekspertgruppe, med anklager om diskriminering og forfeilet faglig profil, i et åpent brev til statsråden i avisen Dagens Nyheter. Statsråden valgte å lytte til utbryterne, nedla den pågående utredningen og oppnevnte en av utbryterne som leder av en ny utredning som skulle studere «makt, integration och strukturell diskriminering». Denne konflikten, som i høy grad berører feltet innvand-

ring/velferd (makt, integrasjon og velferdsstat var sentrale dimensjoner i utredningen), har hatt et kaliber og en offentlig oppmerksomhet som overgår det man har funnet i de andre nordiske landene, og vil trolig ha ringvirkninger i forskningsmiljøene i lang tid fremover.

Norge

Norge kom relativt sent inn i rekken av europeiske mottakerland for innvandring fra fjerntliggende strøk. Først helt på slutten av 1960-tallet begynte arbeidsinnvandrere å finne veien til Norge – fra Marokko, Tyrkia, men særlig Pakistan. Omfanget var også ganske beskjedent sammenliknet med Sverige. I løpet av de drøyt 30 årene denne innvandringen har vart, har Norge kommet opp på et nivå som kan måle seg med enkelte andre land i Europa – i forhold til folketallet. Etter midten av 1990-tallet har Norge ligget i midtsjiktet i EØS-området når det gjelder andel innvandrere av den totale befolkningen (7,6 prosent i 2004) omlag halvparten av den tilsvarende andel i Sverige. Norge utmerker seg ved å ha en spesielt stor konsentrasjonen av enkelte nasjonalitetsgrupper. Dansker er det flere av bare i Sverige og Tyskland, og gruppen av svensker bosatt i utlandet er flere bare i Tyskland. Når det gjelder pakistanere rangerer også Norge høyt, som nummer tre etter Storbritannia og Tyskland. Det er ellers de samme gruppene som preger innvandrerbefolkningen i Norge som i Sverige og Danmark.

Norsk innvandringspolitikk var i mange år sterkt influert av den svenske. Foregangslandet Sverige hadde erfaring på de fleste områder man også etter hvert støtte på i norsk sammenheng. Det var fra starten av (1970-tallet) også snakk om en slags «ideologi-import» fra Sverige når det gjaldt tenkningen bak integrasjonspolitikken. Etter hvert er imidlertid ikke «automatikken» i påvirkningen fra Sverige så tydelig lenger. Særlig fra slutten av 1980-tallet og framover har landene valgt ulike løsninger på flere områder.

Innvandringsforskningen kom naturlig nok også senere i gang i Norge. I løpet av 1980- og særlig 1990-tallet har imidlertid IMER-forskningen utviklet seg både i faglig bredde og i omfang. Flere påfølgende IMER-programmer i Norges forskningsråd var trolig medvirkende til dette. Men den viktigste finansieringskilden for forskning om det flerkulturelle Norge

kommer utvilsomt fra departementene. I likhet med i Sverige har det vært tette koplinger mellom forskersamfunnet og oppdragsgivere i staten helt tilbake til 1970-tallet. De siste ti årene har oppdragsforskningen dominert ganske kraftig. De sentrale problemstillingene det forskes på, er derfor i sterk grad påvirket av definerte behov i stats- og kommuneforvaltningen. Det vil si at velferds(stats)problemer i det minste indirekte er en del av mye av oppdragsforskningen.

Fafo er trolig det instituttet i Norge som har arbeidet mest i dette farvannet. En hel serie rapporter befinner seg i det empiriske koplingsfeltet mellom generelle velferdsordninger og konkrete integrasjonstiltak overfor innvandrere, og særlig flyktninger. Det har mye dreid seg om utredninger og utviklingsarbeid for stat og kommune – initiert for å få bedre kunnskaper om forutsetninger for, samt om resultater av tiltak, men instituttets produksjon inneholder også mer forskningspreget arbeid. Fafos nye store satsing på fattigdomsforskning vil også ha en flerkulturell dimensjon, som kan vise seg å bli veldig relevant i vår sammenheng. Fafo samarbeider i dette prosjektet med både NOVA (Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring) og Høyskolen i Oslo, der det begge steder finnes solid kompetanse i tradisjonell velferdsstatsforskning. Fafo står også for den eneste nordiske komparative studien vi har registrert om velferdsordninger og innvandrere (Djuve 1999).

Høyskolen i Oslo har ellers utviklet et særskilt IMER-forskningsmiljø, men har i liten grad studert velferdsstaten som sådan. Arbeidene herfra er i høy grad *indirekte relevante* slik tilfellet er for mye av IMER-forskningen generelt. To pågående prosjekter kan nevnes: Bente Puntervold Bøs studie av norsk barnevern i forhold til barn med innvandrerbakgrunn og Signe Ylvisakers studie av møter mellom sosialarbeidere og sosialhjelpsklienter med ikke-vestlig familiebakgrunn.

SINTEF i Trondheim har også lenge arbeidet med evalueringer av tiltak overfor flyktninger og asylsøkere. Det har her, under Berit Bergs forskningsledelse, blitt produsert en lang rekke rapporter om forhold på asylmottak og om integreringsarbeid i kommunene både ved hjelp av spørreskjemaundersøkelser og kvalitative metoder.

Ved Universitetet i Bergen har det siden midten av 90-tallet eksistert et IMER-senter som i utgangspunktet ble finansiert av Norges forskningsråd. I dag er IMER Bergen en del av Senter for utviklingsstudier, og er primært finansiert av Universitetet i Bergen. IMER-Bergen hadde lenge et nasjonalt

koordineringsansvar for IMER-forskningen, og gav bl.a. ut et nyhetsbrev. Forskningen er tverrfaglig, og langt på vei kun indirekte relevant nå det gjelder velferdsstatsproblemstillinger. Senteret har imidlertid satset på feltet *Urban studies* som har potensialer når det gjelder lokal styring i flerkulturelle sammenhenger.

NOVA i Oslo rommer et av landets største IMER-forskningsmiljøer – de fleste antropologer – men heller ikke NOVA har jobbet direkte med koplingen velferdsstat og flerkulturelle problemstillinger. Flere publikasjoner bidrar imidlertid til kunnskapsbasen for studier på det tverrgående feltet – særlig når det gjelder ungdom og eldre blant innvandrerbefolkningen. Instituttet har også bygd opp mye kunnskap når det gjelder utdanning og levekår i spesielle minoritetsgrupper.

Når det gjelder nyere, mer teoretisk orientert forskning på det tverrgående feltet, bør Institutt for samfunnsforskning (ISF) nevnes, der en tverrfaglig gruppe IMER-forskere har blitt bygget opp de siste ti årene, og der det har blitt produsert flere relevante arbeider i krysningfeltet IMER-velferdsstat. Grete Brochmann, Tordis Borchgrevink og Jon Rogstad bidro bl.a. med en bok for den norske maktutredningen – *Sand i maskineriet. Makt og demokrati i det flerkulturelle Norge* (2002) – som har velferdsstatsproblematikk som en sentral dimensjon. Flere av forskerne (bl.a. Grete Brochmann og Anniken Hagelund) har krysningfeltet som hovedfokus i sin pågående forskning (Brochmann 2003, 2003b, 2004, Hagelund 2003b, 2003c).

6. Velferdsstat, forskning og blikket som ser

Historiene om samfunnsforskningens og velferdsstatens utvikling er nært sammenvevd. Klassiske sosialteoretikere som Weber og Durkheim fremstod i en tid preget av debatter om hvordan statene skulle oppfylle sine nylig erkjente funksjoner og forpliktelser overfor befolkningen (Ashford 1986:33). Fattigdom og sosialpolitiske utfordringer har vært selve utgangspunktet for en rekke samfunnsvitenskapelige forfatterskap, og vitenskaplige teorier og undersøkelser har spilt en sentral rolle i utformingen av velferdsstatens prestisjeprosjekter fra trygdeordninger til ernæringspolitikk (Seip 1989). Velferdsstatens utvikling har utvilsomt stimulert forskningen ved å tilby et vidt spenn av interessante problemstillinger og utfordringer, og forskningen har respondert ved å tilby kunnskap som gjør styring mulig i form av statistikk, prognoser og evalueringer.

Forholdet har også en høyst materiell komponent i og med at velferdsstaten trolig er den nordiske samfunnsforskningens viktigste oppdragsgiver og finansieringskilde. Mange av de studiene vi har lest og referert er offentlige utredninger eller direkte finansiert av departementer eller kommuner, mye er offentlig finansiert universitets- eller forskningsrådsforskning, kun en mindre andel har ikke-offentlig finansiering. Finansieringsstrukturen påvirker også organiseringen av og innretningen på forskningen. Mye velferdsforskning er målgruppeforskning. Dette er gjerne forskning som fokuserer en særegen gruppes behov og vurderer hvorvidt velferdsstaten er i stand til å dekke disse på en hensiktsmessig og forsvarlig måte. Ulike miljøer har spesialisert seg på ulike målgrupper, noe som gjør at velferdsforskningen ofte kan fremstå som ganske fragmentert. Innvandrere og flyktninger har blitt én (eller sågar flere) blant flere slike målgrupper. De som har forsket på denne har i liten grad forholdt seg til velferdsforskning

utenfor IMER- og flyktningfeltet – kanskje fordi dette «utenfor» også er fragmentert og således ikke så lett å stå i kontakt med.

Offentlig finansiering trenger ikke være ensbetydende med at forskere leverer det oppdragsgiverne vil ha. Tvert om, velferdsforskerne har ofte vært blant velferdsstatens ivrigste kritikere. De har ikke ansvar for budsjettbalansen og er således avskjermet fra den prioriteringspiskan politikere i posisjon må bøye seg under. Ofte er forskerens rolle å undersøke eller evaluere visse tiltak eller visse sektors innsats overfor bestemte brukergrupper. Da vil man nærmest per definisjon finne noe å sette fingeren på, et misforhold mellom det som gjøres og det som kunne blitt gjort. Synliggjøring av særskilte behov og problemer, av mangler i det eksisterende tjenestetilbudet og krav om mer midler og bedre tilpassede tjenester blir sentrale budskap. Det er da heller ikke sikkert at oppdragsgivere har interesse av å bestille klapp på skulderen og rosende omtale. Offentlige instanser ønsker forskning og evaluering for å forbedre sitt kunnskapsgrunnlag og lære av sine feil, men trolig også fordi uavhengige kritiske gjennomgang av virksomheten på sikt styrker legitimitetsgrunnlaget.

Det er derfor ikke overraskende at mye av den forskningen vi har funnet om innvandring og velferdsstat har vært kritisk til velferdsstatens praksis, men samtidig hatt som underliggende målsetting å sette velferdsstaten bedre i stand til å ta vare på og inkludere innvandrere som en av flere brukergrupper i velferdsstaten. Den underliggende bekymringen er gjerne knyttet til hvorvidt velferdstjenestene er innrettet på et vis som er hensiktsmessig og forsvarlig i forhold til innvandrers gruppens særskilte behov. I den mer makroorienterte, ofte økonomisk baserte, forskningen var fokuset i mindre grad på enkeltgruppers behov og mer på selve velferdsstatens behov for effektivisering og kostnadskontroll.

Det store flertallet av forskerne som er kritiske til velferdsstaten har like fullt velferdsstaten som basispremiss i sin anskuelse. Forskerne er selv en del av velferdsstatens logikk: Det som foreslås er *forbedringer* av velferdsstatens funksjonsmåte og omfang. Velferdsstaten er snill, men den er ikke snill nok, eller den er snill på en feil måte. Forskerne bidrar på mange måter til å opprettholde basis-strukturen ved sine anbefalinger. Vanligvis handler det om nye tiltak eller forbedring av tiltak. Velferdsstaten kan trolig med rette kalles «Det store aksiomet» i nordisk forskersammenheng. «The mere existence of the welfare state reproduces its support», som Jørgen Goul Andersen uttrykker det (1999:239). Siden midten av 90-tallet har

imidlertid et annet perspektiv utviklet seg blant innvandrerforskere (denne tendensen startet tidligere blant andre velferdsforskere). Velferdsstaten er *for* snill – den er dumsnill. Den skaper klienter og er for dyr. Selve velferdsstatens vesen og virkemåte er under lupen, men konklusjonene er ofte uklare. Også her blir det gjerne snakk om justeringer.

Hva sier forskningen?

Denne litteraturgjennomgangen har gjort det klart at temaområdet innvandring og velferdsstat rommer et vell av interessante problemstillinger, men også til dels uløselige spenninger. Om noen spørsmål og beskrivelser råder det relativt stor enighet, men vi sitter samtidig igjen med et inntrykk av at mange bekymringer og observasjoner går i til dels sterkt sprikende retninger.

Det råder en nærmest unison bekymring over ikke-vestlige innvandre- res lave sysselsettingsgrad og svake posisjon på arbeidsmarkedet. Konsekvensen av dette er at mange innvandrere og flyktninger tilbringer år av sine liv i ulike integreringstiltak og opplæringsprogrammer eller som passive sosialhjelpsmottakere. Dette er uheldig for dem det rammer og for deres familier, og det er kostbart for samfunnet som må bære de direkte omkostningene og samtidig går glipp av verdifull arbeidskraft.

Når det gjelder forklaringer og løsninger på dette problemkomplekset er forskningen langt mindre entydig. Teorier om diskriminering og barrierer i arbeidslivet er utvilsomt viktige. Noen peker også på de handlingsmuligheter velferdsstaten selv er med på å konstruere for innvandrere og hevder at disse fungerer på en klientskapende måte. Økonomisk – ved at gevinsten ved å bevege seg fra velferdssystemet til arbeidslivet er for liten (Pedersen m.fl. 2003). Organisatorisk – ved at velferdsinstitusjonene har en tendens til å skape sine egne klienter i det folks problemer defineres på en slik måte at nye hjelpetiltak og kvalifiseringstilbud fremstår som den rette løsningen på deres problemer. Folk forblir i hjelpetiltak som er ment å være midlertidige. De beveger seg fra stønadsform til stønadsform, mellom veiledning, språkkurs, arbeidstrening og jobbklubb, men de blir aldri ferdig kvalifisert eller hjulpet slik at de blir uavhengige av hjelp (Preis 1996, Kamali 1997). Mentalt – ved at innvandre- res egen handlingskapasitet ikke mobiliseres, men undergraves av gode hjelpers velgjørenhet (Wikan 2002). Data-

grunnlaget for slike konklusjoner er imidlertid av varierende omfang og kvalitet, og fortolkningene vil kunne diskuteres.

Vi har altså i flere land etter hvert fått en del gode studier som viser omfanget av økonomiske overføringer fra velferdsstaten til innvandrere. Et hovedinntrykk er at de er overrepresentert som mottakere av behovsprøvde overføringer og underrepresentert med hensyn til de fleste typer varige ytelser, med unntak for førtidspensjon – i hvert fall i noen av landene (Gustafsson og Österberg 2004, Mogensen 2000). Dette henger i høy grad sammen med forhold på arbeidsmarkedet. Vi vet langt mindre om innvandreres bruk av velferdsstatens ikke-pekuniære tjenester. Forskningen knyttet til helsetjenester, omsorgstjenester, tjenester for barn, eldre og andre grupper med spesielle behov er enda mer fragmentert og uoversiktlig enn trygdefeltet, ikke minst fordi omfanget av ulike typer tjenester er så stort, den lokale variasjonen betydelig og datatilgjengeligheten trolig mer komplisert. En rekke mindre studier og evalueringer finnes riktignok, men det er vanskelig å få oversikt. Noen melder om overrepresentasjon, andre finner underrepresentasjon. Svenske forskere har funnet at flere innvandrerbarn er innblandet i barnevernssaker enn innfødte (Olsson 1999:103), mens danske har funnet at færre innvandrerbarn blir omplassert (Skytte 2002a). I Danmark er innvandrere overrepresentert på krisesentre, men underrepresentert i psykiatrien (Skytte 2002a). I Sverige er nyankomne innvandrere overrepresentert i arbeidsmarkedstiltak, mens grupper som har vært i landet lenger er underrepresentert (Ekberg 2004). Slik kunne vi fortsatt. Her er behovet for større prosjekter som kan gi bedre oversikt og mulighet for sammenlikning på tvers av sektorer og land betydelig.

Kanskje kan vi konkludere med at forskningen kan enes om et deprivasjonsperspektiv (alvorlige levekårsproblemer eksisterer og må løses), mens den er langt mer sprikende når et styrings- eller bekymringsperspektiv anlegges (hva er god styring og hva bør man være bekymret for?) Det er stor oppslutning om velferdsstatens egalitære ethos og sterke verdsetting av voksne borgeres yrkesaktivitet, men langt mindre enighet om hva velferdsstatens flerkulturelle utfordring består i *ut over* å få folket i arbeid. Er det tyngden av tiltak, støtteordninger og hjelpvillighet som gjør innvandrerbefolkningen til bistandsmottakere, eller ressursknapphet og mangler i tiltakene? Eller må forklaringene finnes utenfor velferdsstaten – i majoritets-samfunnet, i endringer på arbeidsmarkedet eller hos minoritetene selv? Bekymringene går i ulike retninger – der noen ser for lite *redistribution* ser

andre for lite *recognition*. Kamali (1997) og Wikan (2002) kan stå som ytterpunktene i dette spriket: De ser begge det samme – velferdsarbeidere som synes innvandrere er en vrien gruppe å forholde seg til fordi de er annerledes – men fortolkningene er forskjellige. For Wikan er problemet en multikulturalistisk politikk som vegrer seg for å stille de samme kravene til alle innbyggere og som dermed heller ikke gir de samme rettighetene til alle innbyggere. For Kamali, en velferdsstat som med sin manglende evne til å anerkjenne forskjeller, gjør minoriteter til problemkasper i kraft av deres anderledeshet. Resultatet er for begge det samme – innvandrere stenges inne i velferdsghettoer. Men, selv om det er bred enighet om eksistensen av systematiske velferdsulikheter mellom enkelte grupper innvandrere og majoritetsbefolkningen og likeledes bred enighet om at integreringspolitikken ikke har lyktes i å motvirke disse skillene, kan det være verdt å nyansere bildet noe. Selv om velferdsstaten ikke makter å utviske skillene, tyder mye på at forskjellene mellom innvandrere og innfødte når det gjelder levekår og bruk av velferdstjenester utjevnes med lengre botid, selv om ulikheter fortsatt kan observeres også for grupper med lang botid (Hansen og Lofstrom 2003, Vogel og Hjerm 2002).

Det er heller ingen konsensus om hva slags velferdspolitikk som er mest effektiv i forhold til å styrke integreringen. Hvilke løsninger som foreslås vil da også henge nært sammen med hvilken betydning man legger i integreringsbegrepet, hva man mener velferdsstatens funksjoner er og skal være, samt hva slags teoretiske modeller man jobber ut fra. Arbeidsmarkedsøkonomer har for eksempel lagt stor vekt på sysselsettingsaspektet ved integrering og de har arbeidet ut fra et perspektiv om at mennesker er nyttemaksimerende aktører. I et slikt perspektiv kan det være fornuftig å konstruere incitamentsstrukturer som maksimerer nytten ved å være sysselsatt fremfor å være avhengig av ulike velferdsytelser. Det vil i klartekst ofte si mindre sjenerøse støtteordninger som skal gjøre det mer attraktivt å arbeide samtidig som barrierene mot inntreden på arbeidsmarkedet må senkes. Ifølge AMIDs rapport mangler vi imidlertid forskningsbasert kunnskap om hvordan slike forhold faktisk påvirker atferd for de her aktuelle grupper når man også tar i betraktning at andre forhold enn økonomi (for eksempel familiemessige forhold og normer) kan ha betydning (AMID 2002: 201). Om man med integrering mener deltakelse på ulike typer samsfunnsarenaer og medborgernes mulighet til å påvirke sin egen hverdag, kan det være viktig å opprettholde støtteordninger på et så høyt nivå og i en slik

form at det muliggjør deltakelse og motvirker marginalisering også for de som av ulike grunner ikke deltar i arbeidslivet. Om man i sterkere grad vektlegger at en god integreringspolitikk må gi alle borgere mulighet til å opprettholde minoritetskulturelle livsformer og identiteter kan løsningen være en velferdsstat som prioriterer tilpassede tjenester til ulike etniske grupper. Med andre ord, hvilke løsninger som fremstår som de beste vil i stor grad avhenge av hvilke øyne det er som betrakter problemet. Forskningsfeltet innvandring og velferdsstat handler ikke bare om å avdekke de sammenhenger som lar seg observere «der ute» i virkeligheten, men vil alltid på et eller annet vis være innvevd i de *politiske* valgene og avveiningene som alle løsningsforslag til syvende og sist vil være en del av. Dette er ikke til hinder for å tilstrebe at forskningen på dette feltet skal gi et best mulig kunnskapsgrunnlag for slike valg og avveininger.

Det er god grunn til å tro at vi vil få høre mer om innvandring og velferdsstat i årene som kommer. Koblingen byr på politisk sprengstoff som kan sette både velferdsstaten og innvandringspolitikken under kritisk lys. De nordiske universelle velferdsstatene krediteres gjerne med en kapasitet for utjevning, og de preges av større relativ likhet i velferden mellom ulike befolkningsgrupper enn det man finner i velferdsstater med større innslag av korporative eller residuale trekk (Goul Andersen 2003). Dette er noe både nordiske politikere og forskere stort sett er ganske stolte av, og de møter ofte beundring og en smule misunnelse for dette i møtet med utenlandske kolleger. Men forskningen vi har vist til i denne rapporten antyder jo nettopp at de nordiske velferdsstatene ikke helt har lyktes med denne omfordelingen når det gjelder innvandrerne. Da oppstår gjerne trangten til å plassere ansvar og å spå fremtiden. Her har altså forskningen færre definitive svar, og det blir desto større spillerom for ulike forklaringer og scenarier i den offentlige debatten.

En rekke pessimistiske scenarier har blitt lansert: Den store frykten er at de etniske minoritetene skal bli en gruppe som er permanent på utsiden av det omfattende medborgerskap som den universelle velferdsstaten er ment å sikre. Dette kan få konsekvenser for selve egaliteten i de nordiske samfunnene, mener noen, både fordi minoritetene blir ekskludert fra velferden, men også fordi deres tilstedeværelse er lik tilstedeværelsen av billig arbeidskraft som igjen betyr en svekkelse av forhandlingsmakt for arbeidstakere på de nedre deler av lønnsstigen. Andre peker på kostnadene for velferdsstaten. Det er ganske enkelt dyrt å ha en stor gruppe mennesker gåen-

de utenfor produktiv virksomhet og de sosiale problemer som kan følge en slik marginalisering av store befolkningsgrupper vil bety enda større kostnader i fremtiden. Atter andre spør seg om hvor stor diversitet et samfunn tåler før viljen til solidaritet i form av omfordeling via skatteseddelen forvitrer. Enda en kontroversiell kobling mellom velferd og innvandring har blitt gjort i termer av «velferdsmagneter» og «fri flyt». Er det de relativt sjenerøse velferdsordningene som trekker innvandrere til Norden? Vil dermed EU-utvidelsen medføre et «rush» av arbeidsmigranter som vil underby lokale arbeidere for å få rettigheter i mer lukrative velferdsstater enn sine egne? Bekymringen er ikke minst at slike mekanismer skal skape et så stort press på velferdsordningene at standardene må senkes. Velferds/innvandringskoblingen er også sensitiv fordi den lett kan fungere stigmatiserende. Ved å stadig trekke frem minoritetsgrupper som scorer dårlig på de fleste velferdsindikatorer, sjelden er i arbeid og ofte mottar sosialhjelp, skapes lett elendighetsbilder og stereotyper som dels kan fungere som selvoppfyllende profetier og dels stenger ute av syne de mange innvandrerlivene som slett ikke lar seg fange inn av elendighetsbeskrivelsene. I den offentlige debatt finnes de som bevisst har benyttet seg av koblingens stigmatiserende potensial i opportunistiske politiske utspill. Påstander om overforbruk kan brukes til å legitimere begrensninger i innvandreres rettigheter eller i selve innvandringen. For andre har tematikkens sensitivitet vært en grunn til å innta en særdeles forsiktig holdning til, og dels unnlate å omtale, slike spørsmål.

Det er i en slik kontekst fremtidig nordisk forskning om innvandring og velferdsstat vil utspille seg. I rapportens avsluttende del vil vi med utgangspunkt i denne kunnskapsgjennomgangen antyde noen mulige spor som vi mener vil være fruktbare å forfølge videre.

7. Perspektiver for videre forskning

Innvandrere som brukere og borgere

Den første utfordringen må være å synliggjøre innvandrere som brukere og borgere i velferdsstaten. Kunnskapsgjennomgangen har vist at selv om arbeidet med å kartlegge innvandreres bruk av velferdstjenester har begynt, er det fortsatt mye som gjenstår, og det er store forskjeller mellom hva vi vet i ulike land og i ulike sektorer eller typer velferdstjenester. Det vil være interessant å få vite mer om forskjellene både mellom innvandrerbefolkningen og innfødte når det gjelder bruk av velferdstjenester, og om forskjeller mellom ulike innvandrergrupper. Ikke minst, slike kartlegginger må følges opp av forsøk på å forklare hva som skaper forskjellene. Kunnskapsgjennomgangen har også vist at det ikke er noen automatisk sammenheng mellom formelle rettigheter og faktisk velferd. Nærmere studier av forholdet mellom formelle og substansielle rettigheter, samt økt forståelse av hvordan velferdsordningen kan virke ulikt for majoritet og minoriteter, vil være svært ønskelige for å forbedre kunnskapsgrunnlaget om sammenhengen mellom velferdsstat og folks faktiske velferd. Effekt og treffsikkerhet i universelle versus mer tilpassede tiltak overfor innvandrergrupper, er et viktig forskningstema som med fordel bør innrettes komparativt – nordisk eller evt. bredere europeisk.

Vi ser også et behov for forskning som kan lære oss mer om hvordan velferdsstaten ser ut fra innvandrenes perspektiv. Eller mer korrekt, perspektiver – her må man være åpne for at det er store forskjeller mellom ulike innvandrergrupper (enten man bruker innvandringsgrunn, botid, utdanningsnivå, kjønn, alder eller opprinnelsesland som kategoriseringskriteri-

um). Velferdsstatens ulike ordninger utgjør en incitamentstruktur som tilbyr økonomisk gevinst for visse typer tilpasninger og mindre gevinst for andre. Interessant er danske forskeres påvisning av at innvandrere i snitt har mindre å vinne på å arbeide enn innfødte, men vi trenger mer kunnskap om hvordan og hvorvidt folk faktisk responderer på den typen incitament velferdsstaten gir. Selve innretningen på velferdsordningene kan få følger for hvordan klientene forholder seg, og hvordan de evt. organiserer seg. Det er behov for mer kunnskap om eventuelle mønstre i denne tilpasningen. Kan det være at faktorer knyttet til kulturelle normer, livsstil og familiesituasjon gjør at endringer i den økonomiske incitamentstrukturen får andre konsekvenser for enkelte innvandrergrupper enn for majoritetsbefolkningen? Hvordan opplever de etniske minoritetene selv de mange institusjonaliserte møter med velferdsstatens grasrotbyråkrater? Og hva slags konsekvenser får det som skjer i disse møtene for realiseringen av innvanderens substansielle rettigheter?

Komparativ og internasjonal

Det er en sterk nordisk tradisjon for komparativ velferdsforskning. Den såkalte «nordiske modellen» har sågar blitt et etablert begrep, med utbredelse av universelle ordninger, institusjonaliserte sosiale rettigheter, høy grad av omfordeling og sterkt engasjement fra offentlig sektor som sentrale karakteristika (Kauto m.fl 1999). Det er imidlertid påfallende hvor sjelden innvandring, etnisitet og integreringstematikk trekkes inn som en dimensjon i slike komparative studier.³⁶ I motsetning til i velferdsstatsforskningen er Norden heller ikke særlig synlig i internasjonal komparativ migrasjonsforskning. Det finnes en mengde studier som sammenlikner ulike innvandringsregimer eller ulike former for *citizenship*, men de nordiske landene figurerer sjelden som eksempler på verken den ene eller andre typen. Dels må dette forklares ved at omfanget av innvandringen har vært mindre her enn i mange andre land, dels har kanskje nordiske migrasjonsforskere ikke selv engasjert seg i internasjonal komparativ forskning i den grad som

³⁶ Som nevnt finnes det noen få studier som bruker Esping-Andersens tredelte typologi som utgangspunkt for å studere innvandrings- og velferdspolitikk i ulike typer velferdsstater (Songur 2000, Sainsbury upubl.), men i de bredere anlagte velferdsstatsstudiene er de nordiske velferdsstatens etniske dimensjoner nokså vanskelig å få øye på.

kreves for at landene skal bli synlige også som forskningsobjekter. Norden er heller ikke særlig synlig i nordisk IMER-forskning. De fleste studiene vi har sett har et nasjonalstatsperspektiv og i den grad det gjøres sammenlikninger mellom ulike land gjøres det i forhold til land utenfor Norden.

Vi mener, og dette er et ønske som også ytres fra mange av de forskerne vi har snakket med, at det vil være mye å vinne på å satse sterkere på komparative – både intra-nordiske og bredere internasjonale – studier i fremtiden. For det første mener vi at det vil være interessant i seg selv å lære mer om likheter og forskjeller internt i Norden med hensyn til hvordan de har håndtert innvandrings- og integreringstematikken. For det andre vil slike studier kunne hjelpe oss å trekke lærdom fra erfaringer i andre land, noe som er nyttig både i utformingen av spesifikke tiltak, og når man skal forsøke å forutse fremtidige utviklingstrekk. For det tredje kan sammenliknende studier være fruktbare i å frembringe hypoteser om og forståelser av historiske forløp og årsakssammenhenger. For det fjerde kan innsikter fra komparative studier fungere som meget nyttige innspill i debatter som altfor ofte er snevert nasjonalt orientert i den forstand at de gir inntrykk av at fenomenet under diskusjon bare finnes «her». Det kan jo være interessant å vite, for eksempel, at debatten om velferdsmagneter går flittig også i USA, man trenger altså ikke ha et nordisk nivå på den offentlige velferden for at slike temaer skal vekke uro (Alba og Nee 2004).

Komparative studier vil også være av stor verdi i forhold til problemstillinger som handler mindre om den indre politikken i velferdsstatene, men ser på velferdsstatens betydning som «pull-faktor» i internasjonal migrasjon. Sammenhengen mellom relativ sjenerøsitet i tildeling av rettigheter og goder og innvandringspress er en dominerende hypotese i europeisk innvandringspolitikk, men den er i liten grad belagt med data fra forskning. Jan Paul Brekke ved Institutt for samfunnsforskning har gjort en kortere sammenliknende studie mellom Sverige, Danmark og Norge når det gjelder gjensidig påvirkning i dette krysningsfeltet på oppdrag fra Kommunal og regionaldepartementet i Norge (2004a), som med fordel burde følges opp med mer omfattende forskning i fremtiden. Slike studier kan også ha et bredere komparativt sikte enn det nordiske.

I det hele tatt kan forskere i de nordiske landene med fordel trekke inn andre europeiske land og EU som sådan i komparative studier om innvandring og velferd. Velferdsstatsfeltet er foreløpig ikke underlagt EUs myndighetsområde. De respektive medlemslandene har ennå formelt full suve-

renitet når det gjelder politikktutvikling på dette sentrale området. Toneangivende krefter tror heller ikke at det vil skje vesentlige endringer på dette i nær framtid. Ikke desto mindre er EUs eksistens og det nære samarbeidet på andre tilgrensende politikkområder en faktor av stor betydning for hvordan velferdsstater i praksis kan operere innen EU (dette gjelder også Island, men særlig Norge, til tross for «utenforskapet»). Underbudspolitikken eller *race-to-the-bottom*-tendenser man har sett når det gjelder asylpolitikk i Europa vitner om dette: Alle regjeringer følger andre regjeringers politikk nøye, i frykt for å fremstå som mer liberale eller «attraktive» for nye grupper asylsøkere. Det har like fullt vært ulike tilpasninger fra de respektive nordiske landenes side når det gjelder dette landskapet. Dette kaller på både intra-nordisk studier og ikke minst komparative studier av en større gruppe europeiske lands politikk. I tillegg anbefales også mer overgripende studier av europeiske utviklingstendenser med konsekvenser for nordiske velferdsregimer. Carl-Ulrik Schierup ved Linköping universitet er i gang med studier i krysningfeltet mellom internasjonal migrasjon, citizenship og etniske relasjoner på den ene siden og «mainstream comparative research on European welfare regimes and labour market sementation» på den andre. Foreløpig inkluderer dette arbeidet Sverige, Storbritannia, Tyskland og Italia. I Norge har Fafo i samarbeid med Institutt for samfunnsforskning søkt Norges forskningsråd om et større prosjekt i kjølvannet av EU-utvidelsen, som blant annet handler om konsekvenser for velferdsstaten i Norden av økt arbeidskraftmobilitet. Det er allerede gjort et innledende arbeid ved de to instituttene i denne sammenheng (Brochmann og Dølvik 2004). På dette området burde det være rom for store tverrfaglige satsinger, som involverer flere land og institutter. Følgeforskning er spesielt interessant når det gjelder den ferske EU-utvidelsen: Denne høyaktuelle politiske prosessen kan vise seg å ha stor betydning for velferdssamfunnene slik vi kjenner dem fra nyere tid i Norden.

Mange av dem vi har møtt i løpet av arbeidet med denne rapporten har ytret ønske om flere og større komparative prosjekter. Det man dermed kanskje kan undre seg over er at viljen synes å være så mye større enn den faktisk gjennomførte forskningen så langt kan tyde på. Opplevs det rett og slett som for vanskelig å gjennomføre komparative prosjekter? Slike prosjekter vil av åpenbare årsaker alltid være svært arbeidskrevende fordi man må sette seg inn i forholdene i flere forskjellige land i stedet for i ett, og fordi det kan være vanskelig å sammenlikne data fra ulike land. Dette kre-

ver mye tid og dermed penger. Har de nasjonale forskningsrådene så langt vært villige til å finansiere denne typen prosjekter eller er det komparative elementet det som må droppes når de bevilgede midler er mindre enn det man ba om? Nordisk Ministerråds Velferdsforskningsprogram, som har finansiert denne rapporten, har som eksplisitt formål å fremme nordisk komparativ forskning og bevilger bare penger til slike prosjekter. Dette er meget prisverdig, men det er på sin plass å minne om at kostnadsrammene for dette programmet er på 35 millioner danske kroner fordelt på en femårsperiode. Til sammenlikning har Norges Forskningsråds eget Velferdsforskningsprogram alene et budsjett på 50 millioner norske kroner *per år*. Det sier seg selv at de nasjonale forskningsrådene må ta en betydelig del av ansvaret for at internasjonale, komparative prosjekter kan bli gjennomført. Det er selvsagt nyttig å trekke inn forskere fra en rekke ulike land når et komparativt prosjekt skal gjennomføres, men hvis ansvaret for store prosjekter fordeles på for mange «kokker» blir resultatet ofte få månedsværk på hver og mye reproduksjon av tidligere forskning. Vi mener derfor det er viktig å gi små forskerteam muligheten til å gjennomføre store prosjekter.

Velferdsstaten i endring

Det har blitt vanlig å snakke om at velferdsstaten er under press og i hvert fall om at velferdsstaten er i endring. Mange advarer om at globaliserings- og europeiseringsprosesser vil true sjenerøse og universelle velferdsstater som de nordiske. Høye skattebyrder gjør det attraktivt å flytte ut industriarbeidsplasser, og sjenerøse velferdsordninger vil trues av arbeidskraftens frie bevegelse i det indre marked. Demografiske endringer, først og fremst den aldrende befolkning, har skapt dype bekymringer om den økonomiske bærekraften i velferdsstaten slik vi kjenner den, ikke minst mener mange at pensjonssystemene må endres radikalt. Nå hevder enkelte velferdsforskere at situasjonen kanskje ikke er så dramatisk allikevel. Til tross for store økonomiske problemer i mange nordiske land på 90-tallet klarte de, stort sett, å bevare både universaliteten og sjenerøsiteten i ordningene (Heikkilä m.fl. 1999), og de demografiske endringene i Norden er mindre dramatiske enn i mange andre europeiske land (Goul Andersen 2003). Men uansett eksisterer det en sterk følelse av krise, press, sårbarhet og reformbehov som kan skape grobunn for flere reformer i velferdsstaten i årene som

kommer. Det er også slik at de endringene som faktisk har skjedd i støtteordninger og liknende kan slå sterkt ut for enkelte grupper, uten at de av den grunn representerer fundamentale endringer i velferdsstaten. Opplevelsen av reformbehov gjør seg forøvrig også gjeldende i forhold til velferdsstatens organisering. Varianter av New Public Management (Vabø 2003), brukerorganisering (Wadskjær 2001), kundevalgsmodeller, aktivisering (Drøpping m.fl. 1999, Hansen m.fl. 2001, Born og Jensen 2001) og individuell tilpasning av tjenester (Hatland 2003) florerer, enten som konkrete reformer eller som planer og ideer.

Forskning som skal behandle forholdet mellom innvandring og velferdsstat i fremtiden bør relatere seg til dette landskapet av velferdsstatsreform. Hvilke konsekvenser har omstruktureringer og reformer i velferdsstaten for de etniske minoritetene? Det er gode grunner til å se spesielt på konsekvensene for denne gruppen fordi vi både vet at marginaliserte grupper ofte rammes hardere av økonomiske endringer og velferdskutt, og at etniske minoriteter er overrepresentert i denne kategorien. Samtidig vet vi at nettopp slike marginaliserte grupper er underrepresentert i bredt anlagte befolkningssurveyer (Heikkilä m.fl. 1999: 271).

Motsatt kan vi også tilnærme oss forholdet mellom innvandring og endringer i velferdsstaten med innvandring som den «uavhengige variabel». Bidrar innvandring, enten i den form vi har sett så langt eller i kjølvannet av EU-utvidelsen, til å generere endringer i velferdsstaten? Er «velferdsturisme» et reelt problem, og hvordan takles det i så fall? Innvandring har som kjent også blitt lansert som løsningen på arbeidskraftbehov i velferdsstaten, men så langt vet vi lite om hvilken betydning innvandret arbeidskraft faktisk har og realistisk kan få i velferdsstatens institusjoner i Norden. Ikke minst, det er skrevet lite om innvandringens betydning som generator av nye arbeidsformer og yrkesgrupper (for eksempel «flyktningkonsulenter» og «storstadsutveklare» i velferdsstaten).

Når temaet for denne rapporten er velferdsstat og innvandring, er det nærliggende å selv bli en del av problematikken – dvs. at vi som utredere også blir en del av «det store aksiomet». Vi vil derfor mot slutten påpeke at et viktig og interessant forskningstema innen velferdsfeltet er *styringens grenser*. Med andre ord, områder som tradisjonelt har vært gjenstand for statlig og kommunal tiltakspolitikk i Norden, men som man også kan angripe fra andre perspektiver. Sammenliknende studier med land som i mindre grad har fulgt en velferdsstatlig tilnærming til innvandringsfeltet

som for eksempel USA, men også Canada og Australia, kan bidra til nytenkning på områder der de nordiske velferdsstatene oppsummerer å ha kommet til kort.

Det skulle kanskje være unødvendig til slutt å understreke behovet for å støtte nettverksbygging blant forskere i Norden. Det blir en nesten selvfølgelig forlengelse av alle andre anbefalinger vi har kommet med. Ikke desto mindre: Det har vært overraskende lite samarbeid mellom IMER-forskere innen Norden. I og med at vårt temaområde her – krysningen mellom velferds- og IMER-forskning – er oppsummert som relativt lite utviklet, sier det seg selv at et mer spesifikt samarbeid omkring dette feltet også er svakt utviklet. Det er likevel verd å fremheve enkelte tilløp til nettverksbygging. Det dannet seg for eksempel gode faglige kontakter rundt de tre nordiske maktutredningene (inntil den svenske ble nedlagt): Lise Togeby (leder for den danske maktutredningen) og Grete Brochmann (leder for den flerkulturelle delen av den norske maktutredningen) satt begge i ekspertgruppen for den svenske integrasjonspolitiske maktutredningen ved Universitetet i Uppsala. Grete Brochmann og Eskil Wadensjö satt i bestyrelsen for det danske AMID-programmet, som igjen hadde tette koplinger den nylig avsluttede danske maktutredningen. AMID har også initiert en skandinavisk studie av innvandrersorganisasjoner ledet av danske Flemming Mikkelsen. Det er også verd å nevne det nye dansk/svenske Øresundsprogrammet, «Migrasjon og integrasjon – en transnasjonalt og flervitenskapelig studie av innvandrere og flyktninger i Øresundsregionen», som involverer flere relevante prosjekter. Programmet er ledet av Gunnar Alsmark ved Universitetet i Lund. Et annet pågående svensk/norsk prosjekt er drevet av Maria Appelqvist (Høyskolen i Malmø) og Jan Paul Brekke (ISF, Oslo), og omhandler integrasjonsvilkår for flyktninger: *Borders of inclusion*. På seminarbasis har det også lenge vært IMER-nettverk i funksjon innen særlig Danmark, Sverige og Norge. I tillegg har det etter hvert blitt arrangert nordiske IMER-konferanser hvert annet år, uten at velferdsstatsperspektivet har vært særlig fremtredende så langt.

Ubehagelige spørsmål – konstruktive innspill i opphetet debatt

Innvandringsdebatten er opphetet, og denne høye temperaturen har ikke bare gjort seg gjeldende for politikere og «folk flest», men også for forskere. Mange forskere har engasjert seg sterkt i den offentlige debatten, og mange av dem har også blitt utsatt for usedvanlig sterk kritikk fra kolleger, både i massemediene og i de tradisjonelle fagfellemediene. Mange har også opplevd at funn og analyser blir tatt til inntekt for politiske posisjoner og holdninger de selv ikke sympatiserer med. Men om forskere har vært aktive i debatten, betyr dette på ingen måte at de har talt med én stemme. Her har uenighetene vært store og posisjonene til dels diametrale. Dette skyldes dels at det politiske engasjementet ofte har vært stort og dels, som vi har vært inne på, at ulike perspektiver og metoder synes å generere svært forskjellige beretninger om innvandring og innvandrere i de nordiske velferdsstatene. Allikevel, noen har hatt større gjennomslag enn andre i forhold til politisk praksis, uten at vi kan se noe klart mønster på tvers av landene i hvem som får gjennomslag og ikke.

I en slik situasjon vil vi understreke behovet for uavhengig og kumulativ forskning. Det er utvilsomt en viktig oppgave for de nordiske forskningsrådene å bygge opp langsiktig kompetanse på et område som har stor politisk betydning og som dessuten berører helt vesentlige sider ved de nordiske samfunnene ved århundreskiftet.

Summary in English

The starting point for this project was the programme committee's own concern about the lack of projects that addressed immigration and the multicultural dimensions of the welfare state. This appears as a striking lacuna considering that all the Nordic countries – in different ways and to different degrees – have been increasingly exposed to dilemmas and challenges related to growing immigration and higher degrees of cultural and ethnic diversity. These developments affect a long range of social issues and fields, changes that are also reflected in the research agendas of the respective countries.

Within traditional welfare research however, questions related to the multicultural dimensions of the welfare state have been marginal. This is in many ways noteworthy considering the close connections between immigration and the welfare state in the Nordic countries. On the one hand, welfare state concerns constitute some of the core premises for the development of immigration- and integration policies, and the welfare state affects many aspects of immigrants' lives. On the other hand, immigration affects the welfare state in that immigrants become users and producers of welfare services, and as their presence confronts the welfare state with new challenges related to cultural diversity, citizenship and so on.

At the same time, the welfare states themselves are undergoing change. The Nordic countries have, since the 1980s, at different pace and in different ways undergone reforms, partly in response to an ever more internationalised economy. This has to a large extent taken place independently of immigration. At the turn of the century however, one saw signs of a stronger focus on the interconnections between immigration and welfare state issues. This development can partly be traced to processes within the European Union, where the member countries (and the EEA-countries Iceland

Iceland and Norway) are influenced by each others' welfare policies. This has partly to do with concerted efforts at the EU-level to harmonise immigration policies, but must also be understood as the outcome of member countries' tendency to look to each others' solutions – in order to learn from others' experiences, but also in fear of appearing as more liberal than their neighbours with respect to welfare generosity. As the EU enlargement came closer more attention was also devoted to developments within the EU: the prospect of more migration from new to old member countries has provoked controversies also in the Nordic countries about the balance between welfare *production* and *-consumption* in relation to the expected migration. Everyone wants the producers of welfare – immigrants who through their labour will sustain the economic basis of welfare. At the same time, they try to protect themselves against an influx of potential “welfare consumers” from the outside. These controversies have had different outcomes in the Nordic countries, in the sense that most have introduced various types of transitional arrangements while Sweden has refrained from making such arrangements.

“Immigration and the Nordic welfare state” thus presents itself as a big and challenging field of research within *Norden* as a regional unit, across borders within *Norden* and between the Nordic countries and the world beyond – whether it is the EU or other regions.

Our starting point is thus the acknowledgment – or perhaps it is more of a hypothesis – that social research in the Nordic countries has only to a limited extent questioned the interlinkages between the welfare state and the development of multicultural societies. The two research fields – welfare state research and research on international migration and ethnic relations (IMER) – have hardly communicated with each other. This assessment of the situation was confirmed and reiterated in all the research groups we visited, and it is also reflected in the literature.

Our conclusion, after reading a large amount of Nordic IMER-research, is that we are not quite that certain anymore. The unanimous description of a “missing link” is apt if one is looking for research that explicitly formulates the relation between welfare state policies and policies for the inclusion of newcomers and new citizens, at a meta-level. In this case, there is only a few pieces which are relevant. But depending on how you define and delimit “the welfare state” and «welfare research», there has been done quite a bit of relevant research in the Nordic countries – particularly within

IMER-research but also among more traditional welfare state researchers, particularly economists. If one is interested in research that touches upon the relations between immigration and the welfare state in more implicit and indirect ways, there are quite a few texts to choose from. We hope that the report will encourage both researchers and those who commission research to ask more explicit questions about such interrelations in the future.

In the report we discuss what we see as core research issues at the interface between welfare state- and IMER-research. Firstly, we are concerned with research that revolves around issues of *participation* – participation in the labour market, participation as citizens and questions about how the welfare state can be organised in ways that encourage and enable participation. Secondly, we discuss research about immigrants as one category of welfare state *users*. The questions here revolve partly around how and to what extent immigrants use welfare services, and partly around how the welfare state's institutions and workers relate to immigrants as clients and users. We present core issues and various Nordic researchers' attempts to attack these. We also provide brief summaries of the situation in each Nordic country with respect to the general immigration situation, significant issues in the research and central research environments.

Finally, we propose three core perspectives for further research. These are topics and methods that we will recommend that both the research communities and the funding bodies will follow up in the years to come.

Immigrants as users and as citizens

The first challenge is to make immigrants visible as welfare users and citizens in the welfare state. Our research survey has shown that even if there is some research on immigrants' use of welfare services and benefits, much work remain. In some countries and in some sectors we know more, in others much less. It would also be useful to know more about differences in immigrants' and natives' use of welfare, including differences between various categories of immigrants. Not least, we need to know more about the causes of such variations. The research survey has also shown that there is no automatic connection between formal rights and actual welfare. Closer analyses of the relation between formal and substantial rights, and a deeper understanding of how welfare arrangements may work differently

for the majority and various minority groups, are called for. The efficiency of universal versus more targeted measures towards immigrant groups is one important issue that should also be addressed in a comparative manner.

Comparative research

We believe, and this is a desire expressed by many of the scholars we have interviewed, that there is a lot to benefit from comparative studies – intra-Nordic or with a broader international focus. Firstly, we believe it is valuable in itself to learn more about similarities and differences within the Nordic countries with respect to how they have handled immigration- and integration issues. Secondly, the lessons learned from neighbouring countries' experiences are useful both in devising specific policies and in predicting future developments. Thirdly, comparative studies can be fruitful in terms of generating hypotheses about and understandings of historical processes and patterns of causation. Fourthly, insights from comparative studies can provide enlightening input to debates that are often narrowly defined in national terms, often creating the impression that the phenomena under debate only exist "here".

Comparative projects are labour demanding. Knowledge about more than one country is required, and it can be difficult to compare data across borders. This takes time, and thus money. One solution can be to include researchers from a range of countries with solid knowledge of each national case. We will stress the importance of supporting network building between Nordic researchers. However, if the responsibility for large projects is subdivided between too many «cooks», the result may easily be a reproduction of previous research because the funds only allow each participant to work on the project for a few months. We will thus argue that it is important to give small research teams the chance to do large and innovative projects.

Immigration and a changing welfare state

It is commonplace to talk about a welfare state under pressure and a welfare state in change. Research at the interface between immigration and the

welfare state should relate to this landscape of welfare reform. What are the consequences of restructuring and reform for immigrants and ethnic minorities? There are good reasons to give special attention to the consequences for such groups since we know that marginalised groups are more exposed to economic changes and welfare cuts, and that ethnic minorities and immigrants are overrepresented in this category.

Reversely, we can also address the relationship between immigration and changes in the welfare state with immigration as the “independent variable”. Does immigration, as we know it so far or in the wake of the EU-enlargement, play a part in generating changes in the welfare state? Is “welfare tourism” a real problem, and, to the extent it is thought to be so, how is it being dealt with? Immigration has also been launched as the solution to future labour shortages in the welfare state, but so far we know little about the actual significance of immigrated labour in the Nordic welfare states. Not least, little is written about the significance of immigration in generating new methods and types of professionals in the welfare state.

Litteratur

Vi har valgt å lage en utvidet litteraturliste hvor i tillegg til den litteratur som er referert i teksten, også har tatt med referanser til annen relevant nordisk forskning vi har vært innom på feltet. Listen er på ingen måte uttømmende, men vi håper den kan være til nytte for de av leserne som ønsker å fordype seg videre i tematikken.

- Alba, Richard og Victor Nee (2004), «Immigration in the Balance» *Contemporary Sociology* vol 33 (4): 401–404.
- AMID (2002), *Integrationsforskning i Danmark 1980–2002* København: Ministeriet for flytninge, innvandrere og integrasjon. www.inm.dk
- Andersen, Jens Hjort og Anne Dorthe Roland Jensen (red.) (2001), *Etniske minoriteter. Kulturmøder i sundheds-væsnen*. København: Munkgaard.
- Anderson, Benedict (1983), *Imagined communities: Reflections on the origin and spread of nationalism*. London: New Left Books.
- Andersson, Roger (1999), «'Divided cities' as a Policy-based Notion in Sweden» *Housing Studies* vol 14 (5): 601–624.
- Anttonen, Anneli (1998), «Vocabularities of citizenship and gender: Finland», *Critical Social Policy*, 18 (3): 355–373.
- Arbetsministeriet (2000), *Kotouttamislain seuranta- ja arviointijärjestelmä* [Integrationslagens oppføljnings- og utvärderingssystem]. Helsingfors: Arbetsministeriet. <http://www.mol.fi/migration/selontekoru.pdf>
- Ashford, Douglas (1986), *The Emergence of the Welfare States*. Oxford: Basil Blackwell.
- Barth, Erling, Kalle Moene og Michael Wallerstein (2003), *Likhet under press. Utfordringer for den skandinaviske fordelingsmodellen*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Berg, Berit (1996), «Det kommunale flyktningarbeidet – i spenningsfeltet mellom politikk og forvaltning» *Tidsskrift for samfunnsforskning* Vol 37 (4): 505–533.
- Berg, Berit (2001), «Kvalifiseringsprogrammer for innvandrere: integreringshjelp eller oppbevaringstiltak?» *Norsk tidsskrift for migrasjonsforskning* Vol 2 (1): 29–47.
- Berg, Berit, Lise Dalby og Torunn Fladstad (2002), *Jeg kom for å redde livet. Om mottak og integrering av overføringsflyktninger*. Trondheim: Sintef IFIM.
- Blom, Svein (2004), «Integrering av flyktningkohorter». *Samfunnsspeilet* nr. 2.
- Borchgrevink, Tordis (1999), *Multikulturalisme: tribalisme – bløff – kompro-*

- miss? Debatter om det flerkulturelle samfunnet. ISF-rapport 99: 3. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Borevi, Karin (2002), *Velfærdsstaten i det mångkulturelle samhället*. Acta Universitatis Upsalensis. Uppsala.
- Born, Asmund og Per H. Jensen (2001), «Aktivering og handleplaner som integrationsinstrumenter – hvor ligger mulighetene for kritikk?». I: Jørgen Goul Andersen og Per H. Jensen (red.) *Marginalisering, integration, velfærd*. Ålborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Brekke, Jan-Paul (2004a), Struggling for control. The impact of national control policies on the arrival of asylum seekers to Scandinavia 1999–2004. Kommer som ISF-rapport. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Brekke, Jan-Paul (2004b), *While we are waiting. Uncertainty and empowerment among asylum-seekers in Sweden*. ISF rapport 2004:010. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Brochmann, Grete (1999), «Redrawing Lines of Control: The Norwegian Welfare State Dilemma». I: Grete Brochmann og Tomas Hammar (red) *Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies*. Oxford & New York: Berg.
- Brochmann, Grete og Tomas Hammar (red.) (1999), *Mechanisms of immigration control. A comparative analysis of European regulation policies*. Oxford: Berg.
- Brochmann, Grete (2002), «Velfærdsstat, integrasjon og majoritetens legitimitet». I: G. Brochmann, T. Borchgrevink og J. Rogstad *Sand i maskineriet. Makt og demokrati i det flerkulturelle Norge*. Oslo: Gyldendal.
- Brochmann, Grete (red.) (2003), *The Multicultural Challenge*. Comparative Social Research. Vol.22. Oxford: JAI. Elsevier Science.
- Brochmann, Grete (2003b), «Welfare state, integration and legitimacy of the majority – the case of Norway». I: For-sander, Annika and M. Similä (red.) *Cultural diversity and integration in the Nordic welfare states*, Helsinki: SSKH Helsingfors Universitet
- Brochmann, Grete (2004), «Velfærdsstatens utålmodighet i det flerkulturelle Norge». *Nytt norsk tidsskrift* nr. 3.
- Brochmann, Grete og Jon Erik Dølvik (2004), «Is immigration an enemy of the welfare state? Between human rights and *realpolitik* in European immigration policies». Kommer i: Demetri Papademetriou (red.) (2004), *Managing migration: A Policy Agenda for Economic Progress and Social Cohesion*. Washington DC: Migration Policy Institute.
- Brubaker, Rogers (1992), *Citizenship and nationhood in France and Germany*. Cambridge: Harvard University Press.
- Catinét Research (2003), *Integrationsstatus 1999–2003. Fem år i et integrationsperspektiv*. København: Catinét.
- Castles, Stephen and Alastair Davidson (2000), *Citizenship and migration. Globalization and the politics of belonging* London: Macmillan Press.
- Christiansen, Connie Carøe og Garbi Schmidt (red.) (2002), *Mange veje til integration. Resultater og perspektiver fra Socialforskningsinstituttets forskning om etniske minoriteter*. Rapport 02:25. København: Socialforskningsinstituttet.
- Clarke, Kris (1999), *Breaking the bounds of bifurcation: The challenge of multiculturalism in Finnish vocational social education*. Research Reports, Series A, No 7. Tampere.
- Clarke, Kris (2003), «Introduction to the project: framing welfare and migrants in Finland». I: Kris Clarke (red.) *Welfare research into marginal communities in Finland: Insider perspectives on*

- health and social care. Research Reports Series A, No 8. Department of Social Policy and Social Work, University of Tampere.
- Commission of the European Communities (2003), *Communication from the Commission to the Council, The European parliament, the European Economic and social committee and the committee of the regions – on immigration, integration and employment. Brussels COM (2003) 336 final.*
- Dahl, Tove Stang (1985), *Kvinnerett I. Kvinners levekår og livsløp.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Djuve, Anne Britt and K. Hagen (1995), *Skaff meg en jobb! Levekår blant flyktninger i Oslo.* Fafo-rapport 184. Oslo: Fafo
- Djuve, Anne Britt og Hanne Cecilie Pettersen (1997), *Virker tvang? Erfaringer med bruk av økonomiske sanksjoner i integreringsprogrammet for flyktninger.* Fafo-rapport 234. Oslo: Fafo.
- Djuve, Anne Britt og Kåre Hagen (1995), «Skaff meg en jobb! » *Levekår blant flyktninger i Oslo.*
- Djuve, Anne Britt og Hanne Cecilie Pettersen (1998), *Må de være ute om vinteren? Oppfatninger om barnehager i fem etniske grupper i Oslo.* Fafo-rapport 262. Oslo: Fafo.
- Djuve, Anne Britt (1999), *Etniske minoriteter og de nordiske velferdsstatene.* Fafo-rapport 304. Oslo: Fafo.
- Djuve, Anne Britt m.fl. (2001), *Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering. Resultater fra forsøk med heldags introduksjonsprogram for flyktninger.* Fafo-rapport 364. Oslo: Fafo.
- Drøpping, Jon Anders, Bjørn Hvinden og Kirsten Vik (1999), «Activation policies in the Nordic countries». I: Mikko Kautto m.fl. (red.) *Nordic Social Policy. Changing Welfare States.* London: Routledge.
- Drøpping, Jon Anders og Hanne Cecilie Kavli (2002), *Kurs for arbeid? Norsk-opplæring og yrkesdeltakelse blant ikke-vestlige flyktninger og innvandrere.* Fafo-rapport 387, Oslo: Fafo.
- Ejrnæs, Morten (2001), «Integrationsloven – en case, der illustrerer etniske minoriteteters usikre medborgerstatus». *AMID Working Paper Series 1/2001.*
- Ekberg, Jan (red.) (2004), *Egenförsörjning eller bidragsförsörjning? Innvandrarerna, arbetsmarknaden och välfärdsstaten.* Stockholm: Rapport från Integrationspolitiska maktutredningen. Stockholm SOU 2004:21
- Ekberg, Jan (2004), «Systemfel i politiken». I: Jan Ekberg (red.) *Egenförsörjning eller bidragsförsörjning? Invandrarna, arbetsmarknaden och välfärdsstaten.* Rapport fra Integrationspolitiske maktutredningen. SOU 2004: 21. Stockholm.
- Emberland, Marius (2001), «Den europeiske menneskerettighetskonvensjon og norske maktstrukturer». I: B.S. Tranøy og Ø. Østerud (red.), *Mot et globalisert Norge? Rettslige bindinger, økonomiske føringer og politiske handlingsrom.* Oslo: Ad Notam Gyldendal
- Favell, Adrian (1998), «European Citizenship and Post-National Incorporation in Europe: Beyond Post-Colonial Integration?» Paper presentert på konferanse ved The European University Institute i Firenze, Integrating Immigrants in Liberal States, 8–9. mai 1998.
- Forsander, Annika (2002), *Luottamuksen ehdot: Maahanmuuttajat 1990-luvun suomalaisilla työmarkkinoilla* [Tillitens villkor: Invandrare på 1990-talets finländska arbetsmarknad]. Befolkningsförbundets publikationsserie D 39/2002. Helsingfors: Befolkningsförbundet.
- Forsander, Annika (2003), *Insiders or Outsiders Within? Immigrants in the Finnish Labor Market.* Yearbook of

- Population Research in Finland 39: 103–118.
- Franzén, Eva (2001), «Socialbidrag bland invandrare: erfarenheter från Sverige». *Sociologisk forskning* nr 3–4.
- Franzén, Eva (2004), «Invandrare och socialbidragsmottagare – ett liv i ofärd». I: Jan Ekberg (red.) *Egenförsörjning eller bidragsförsörjning? Invandrarna, arbetsmarknaden och välfärdsstaten*. Rapport fra Integrationspolitiska maktutredningen. SOU 2004: 21. Stockholm.
- Fraser, Nancy (1997), *Justice Interruptus. Critical Reflections on the «Postsocialist» Condition*. London & New York: Routledge.
- Geddes, Andrew og Adrian Favell (red.) (1999), *The politics of belonging: Migrants and minorities in contemporary Europe*. Aldershot: Ashgate.
- Goul Andersen, Jørgen m.fl. (1999), «The legitimacy of the Nordic welfare state». I: Kautto, Mikko m.fl. (red.) *Nordic social policy. Changing welfare states*. London og New York: Routledge.
- Goul Andersen, Jørgen (2001), «Medborgerskab, velfærdsstat og politisk deltagelse. En empirisk approach i teoretisk perspektiv». Paper presentert på felleskonferanse for den norske og danske maktutredning, Vedbæk, 23–24. august.
- Goul Andersen, Jørgen (2003), *Over-Danmark og under-Danmark? Ulighed, velfærdsstat og politisk medborgerskab*. Århus: Aarhus universitetsforlag.
- Graham, Mark (2003), «Emotional Bureaucracies: Emotions, Civil Servants, and Immigrants in the Swedish Welfare State». *Ethos* 30(3): 199–226.
- Gustafsson, Björn og Torun Österberg (2004), «Ursprung och förtidspension». I: Jan Ekberg (red.) *Egenförsörjning eller bidragsförsörjning? Invandrarna, arbetsmarknaden och välfärdsstaten*. Rapport fra Integrationspolitiska maktutredningen. SOU 2004: 21. Stockholm.
- Haarakangas, T., Ollus, N., Toikka, S. (2000), *Väkivaltaa kokeneet maahanmuuttajanaiset – haaste turvakotipalveluille Suomessa* [Invandrarkvinner som opplevt våld – en utmaning for skyddshemsservicen i Finland]. Tasa-arvo-julkaisuja 2000:3. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö.
- Hagelund, Anniken (2003), «A Matter of Decency? The Progress Party in Norwegian Immigration Politics». *Journal of Ethnic and Migration Studies*. Vol. 29 (1): 47–66.
- Hagelund, Anniken (2003b), *The Importance of being Decent. Immigration Political Discourse in Norway 1970–2002*. Oslo: UNIPAX.
- Hagelund, Anniken (2003c), «Seeing the Welfare State. Perspectives from the Sociology of Migration». Paper presentert på ESA-konferanse i Murcia, Spania, september 2003.
- Hagen, Gerd og Naushad Ali Quereshi (1996), *Etnisitet i sosialt arbeid: arbeid med etniske minoriteter i barnevern og sosial sektor* Oslo: Tano Aschehoug.
- Hagen, Kåre (1997), *Innvandrere og sosialhjelp. Kunnskapsstatus og utfordringer for videre forskning*. Fafo-notat 1997:7. Oslo: Fafo.
- Hammar, Tomas (1990), *Democracy and the nation state*. Aldershot: Avebury.
- Hammar, Tomas (2003), «Einwanderung in einen skandinavischen Wohlfahrtsstaat: die schwedische Erfahrung». I: Dietrich Tränhardt og Uwe Hunger (red.) *Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat*. Westdeutscher Verlag.
- Hansen, Henning, Jens Lind og Iver Hornemann Møller (2001), «Aktivering som inklusion». I: Jørgen Goul Andersen og Per H. Jensen (red.) *Marginali-*

- sering, integration, velfærd. Ålborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Hansen, Jorgen og Magnus Lofstrom (2003), «Immigrant Assimilation and Welfare Participation». *The Journal of Human Resources* 34 (1): 74–98.
- Hartikainen, Miira & El-Radhi, Nadia (2003), *Mixeri-työ maahanmuuttajanaisen tukena: raportti perheväkivaltaa kokeneiden maahanmuuttajanaisten jälkihuollon kehittämissuunnitelmasta 2000–2002* [Mixeri-arbete som stöd för invandrarkvinnor: en rapport om utvecklingen av eftervård för kvinnor som upplevt familjvåld]. Helsinki: Pääkaupungin turvakoti ry.
- Hatland, Aksel (2003), «Lokalt skjøn i gammel og ny sosialpolitikk. Ny retorikk og historiske erfaringer». I: Edgeir Benum m.fl. (red.) *Den mangfoldige velferden. Festskrift til Anne-Lise Seip*. Oslo: Gyldendal.
- Hedetoft, Ulf (2005), «The Danish politics of consensus and the pluricultural challenge». Kommer i: John Campbell, John Hall og Ove Kaj Pedersen (red.) *The state of Denmark*.
- Heikkilä, Matti m.fl. (1999), «Conclusion: The Nordic model stands stable but on shaky ground». I: Mikko Kautto m.fl. (red.) *Nordic Social Policy. Changing Welfare States*. London: Routledge.
- Husted, Leif og Kræn Blume Jensen (2003), *Flytninger blant flytninge under integrationsloven*. AKF forlaget.
- Hvenegård-Lassen, Kirsten (2002), *På lige fod. Samfundet, ligheden og Folketings debatter om udlændingepolitik 1973–2000*. Phd-avhandling levert til Det humanistiske fakultet, Københavns Universitet.
- Hytti, Helka og Paananen, Seppo (2003), «Foreign Citizens as Recipients of Social Security Benefits». *Yearbook of population Research in Finland* 39: 73–90.
- Ikäläinen, Sinikka; Martiskainen Taina og Törrönen, Maritta (2003), *Mangopuun juurelta kuusen katveeseen – asiakkaana maahanmuuttajaperhe* [Från mangoträdets rötter till granens topp – invandrarfamiljen som klient]. Vanda: Centralförbundet för barnskydd.
- Integrationsverket (2001), *Rapport integration 2001*. Norrköping
- Integrationsverket (2002), *På rätt väg? Slutrapport från den nationella utvärderingen av storstadssatsningen*. Integrationsverkets rapportserie 2002: 05. Stockholm. <http://www.storstad.gov.se/framtid/rapporter.asp>
- Järvinen, Riitta (2004), *Ammatillisen maahanmuuttotyön kulttuuri: erilaisuus sosiaali- ja terveydenhuollon jäsennyksissä* [En kultur av professionellt invandrararbete: olikhet i social- och hälsovården]. Tampere: Tampere University Press.
- Jonsson, Tola B. (1997), *Handlingsstrategier och maktsampsel i möten mellan handläggare och invandrarklienter*. Uppsala: Acta Universitatis Upsalensis.
- Kadhim, Abdul M. (2000), *Svenskt kommunalt flyktningsmottagande. Politik og implementering*. Akademiska avhandlingar vid Sociologiska Institutionen, Umeå universitet no 20 2000. Umeå.
- Kamali, Masoud (1997), *Distorted Integration. Clientization of Immigrants in Sweden*. Uppsala Multiethnic Papers 41.
- Kamali, Masoud (2002), *Kulturkompetens i socialt arbete: om socialarbetsarens och klientens kulturella bakgrund*. Stockholm: Carlsson.
- Kavli, Hanne (2004), «Familjepolitiska dilemmaer i det fleretniske samfunnet». I: Anne-Lise Ellingsæter og Arnlaug Leira (red.) *Velferdsstaten og familien. Utfordringer og dilemmaer*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

- Kjeldstadli, Knut (red.) (2003), *Norsk innvandrings historie bd. 1–3*. Oslo: Pax.
- Koch-Nilsen og Ivan Christensen (2002), «Effekten av den boligsociale indsats over for indvandrere og flygtninge» *AMID Working Paper Series* 12/2002.
- Kymlicka, Will (1995), *Multicultural citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, Will og Wayne Norman (red.) (2000), *Citizenship in diverse societies*. Oxford: Oxford University Press
- Lauritsen, Kirsten og Berit Berg (1999), *Mellom håp og lengsel. Å leve i asylmottak*. Trondheim: Sintef IFIM.
- Lepola, Outi (2000), *Ulkomaalaisesta suomenmaalaiseksi* [Från utlänning till finländare]. Helsingfors: Finska litteratursällskapet.
- Lindblad, Peter og Mette Mølgaard (1995), *Hvad med os?: etniske minoriteter – en udfordring i fremtidens ældreomsorg*. Fredrikshavn: Dafolo.
- Lindblad, Peter m. fl. (red) (1998) *Etniske minoriteter og demens: omsorg og pleje i Danmark, Frankrig og Storbritannien*. Fredrikshavn: Dafolo.
- Lipsky, Michael (1980), *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lister, Ruth (1997), *Citizenship: Feminist Perspectives*. New York: New York University Press.
- Lorentzen, Håkon (2004), *Felleskapets fundament – sivilsamfunnet og individualismen*. Oslo: Pax.
- Lund, Monica (2003), *Kvalifisering for alle. Udfordringer ved obligatorisk introduktionsprogram for nyankomne flyktninger*. Fafo-rapport 414. Oslo: Fafo.
- Lundh, Christer m. fl. (2002), *Arbete? Var god drøj! Innvandrere i välfärds-samhället*. Kristianstad: SNS Förlag
- Marshall, T.H. (1950), *Citizenship and social class*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marshall, T.H. (1965), *Class, citizenship and social development*. New York: Anchor.
- Matinheikki-Kokko, Kaija (2002), *The Progress of multiculturalism research in Finland*. Helsinki: Ministry of Labour. <http://www.mol.fi/migration/moto102fen.html>.
- Micheletti, Michele (1997), «Den skandinaviske demokratins toleransgräns». *Tidsskrift for samfunnsforskning* vol 38 (1): 3–32.
- Moen, Bjørg (2002a), *Når hjemme er et annet sted. Omsorg for eldre med minoritetsetnisk bakgrunn*. NOVA rapport 8/02. Oslo: NOVA.
- Moen, Bjørg (2002b), *Eldresenter på ukjent vei. Flerkulturelle møter mellom eldre mennesker*. NOVA rapport 16/02. Oslo: NOVA.
- Moen, Bjørg (2003), *Usynlige eldre. Tiltak for mennesker med funksjonshemming fra minoritetsetnisk gruppe*. Sem: Nasjonalt kompetansesenter for aldersdemens.
- Mogensen, Gunnar Viby (2000), «Indvandrerne og det sociale system». I: Gunnar Viby Mogensen og Poul Chr. Matthiessen (red.) *Mislykket Integration? Indvandrernes møde med arbejdsmarkedet og velfærdssamfundet*. København: Spektrum.
- Mogensen, Gunnar Viby og P.C. Matthiessen (red.) (2000), *Integration i Danmark omkring årtusindskiftet. Indvandrernes møde med arbejdsmarkedet og velfærdssamfundet*. Århus: Rockwoolfondens forskningsenhed. Aarhus Universitetsforlag.
- Mølgaard, Mette (1996), «On the study of ageing in ethnic minorities». I: Nordisk ministerråd *Likeverdighet og utestengning – forskningsmessige utfordringer*. Tema Nord 1996: 634,

- Necef, Mehmet Ümit (2001), «Indvandring, den nationale stat og velfærdsstaten». I: Peter Seeberg (red.) *Ubekvemme utfordringer. Aktuelle tendenser i den danske og europæiske indvandrerdiskussion*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Nergård, Trude (2003), *To års gratis barnhagetilbud for familier med innvandrerbakgrunn – fører det til økt integrering? Evaluering av et forsøk*. NOVA-rapport 6/03. Oslo: NOVA.
- Nielsen, Anne (2002), «Sundhedsvæsenet og de etniske minoriteter» *AMID Working Paper Series* 28/2002.
- Ojuri, Auli (1999), *Kotitalossa koko maailma. Mixeri-maahanmuuttaja-projektin kokemuksia ensi- ja turvakohteissa* [När hemmet är hela världen: Mixeri-Invandrarprojektets erfarenheter av mödra- och skyddshem]. Förbundet för mödra- och skyddshem, publikation 23. Helsinki: Nykypaino.
- Ólafsson, Stefán (1993), «Variations Within the Scandinavian Modell: Iceland in the Scandinavian Perspective». I: Erik Jørgen Hansen m.fl. (red.) *Welfare Trends in the Scandinavian Countries*. Armork & London: M.E. Sharpe.
- Olsson, Erik (1999), «Internationell migration och etniska relationer i socialt arbete – svensk diskurs». I: Haluk Soydan m.fl. *Socialt arbete med etniska minoriteter. En litteraturoversikt*. Centrum för utvärdering av socialt arbete. Liber.
- Ot.prp. nr. 28 (2002–2003), *Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. Oslo: Kommunal- og Regionaldepartementet.
- Paananen, Seppo (1999), *Suomalaisuuden armoilla: ulkomaalaisten työnhakijoiden luokittelu* [I finskhetens nåd: klassificeringen av utländska arbetssökande]. Tutkimuksia 228. Helsingfors: Statistiskcentralen.
- Palme, Joakim (1999), *The Nordic model and the modernisation of social protection in Europe*. København: Nordic Council of Ministers.
- Parkhankangas, Outi (2000), *Kun ulkomaat tuli meille: kulttuurisia malleja 1990-luvun lopun suomalaisessa turvapaikanhakijoiden vastaanototyössä* [När utlandet kom hit: Kulturella modeller i det finländska mottagningsarbetet med asylsökande i slutet av 1990-talet]. Helsingfors: Arbetsministeriet.
- Pedersen, Peder P. (2002), «Arbejdsmarkedsintegration, arbejdsmarkedspolitik og overførselsindkomster – forskningsmæssig viden om immigration fra mindre udviklede lande siden 1980». *AMID Working Paper Series* 7.
- Pedersen, Peder P., Søren Pedersen og Marie Louise Schultz-Nielsen (2003), «Indvandrenes incitamenter». I: Nina Smith m.fl. (red.) *Fra mangel på arbejde til mangel på arbejdskraft. Arbejdsliv i Danmark i det nye årtusind*. København: Spektrum.
- Pitkänen, Pirkko og Satu Kouki (2002), «Meeting foreign cultures: a survey of the attitudes of Finnish authorities towards immigrants and immigration». *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 28(1): 103–118.
- Pohjanpää, Kirsti, Seppo Paananen og Mauri Nieminen (2003), *Maahanmuuttajien elinolot. Venäläisten, virolaisten, somalialaisten ja vietnamilaisten elämä Suomessa 2002*. Elinolot 2003: 1. Helsingfors: Tilastokeskus.
- Preis, Ann-Belinda S. (1996), *Flygtninge, sandheden og andre gåder*. København: Munksgaard Rosinante.
- Pylkkänen, Anu (2004), «Constructions of legal persons in a 'communitarian' context: modernisation of law in Finland». I: Vesa Puuronen m.fl. (red.) *Welfare Society at Risk – Inequality, Social Exclusion and Ethnic Relations*

- in Finland in the 1990s*. Joensuu: University of Joensuu Press.
- Ring, Hans (1995), «Refugees in Sweden: inclusion and exclusion in the welfare state». I: Robert Miles og Dietrich Thränhardt *Migration and European Integration. The Dynamics of Inclusion and Exclusion*. London: Pinter Publishers.
- Rogstad, Jon (2001), *Sist blant likemenn. Synlige minoriteter på arbeidsmarkedet*. Oslo: Unipax.
- Sainsbury, Diane (upublisert) «Welfare States, Immigration and Citizenship: The Politics of Inclusion and Exclusion» Upublisert prosjektbeskrivelse.
- Salmenhaara, Perttu (2003), «Immigrants and the Finnish Welfare State: wasting human capital». I: Annika Forsander & Similä, Matti (red.) *Cultural diversity in the Nordic welfare states*. SSKH Meddelanden 65. Helsinki: University of Helsinki.
- Schierup, Carl-Ulrik (1995), «A European dilemma: Myrdal, the American creed, and EU Europe». *International Sociology* 10 (4).
- Schierup, Carl-Ulrik (2003), «What creed in Europe? Social exclusion, citizenship and a changing EU policy agenda». I: Grete Brochmann (red.) *The Multicultural challenge*. Comparative Social Research. Vol.22. Oxford: JAI. Elsevier Science.
- Schierup, Carl-Ulrik (2005), «Still a European triptych? Changing welfare regimes and new ethnic divisions». I *Themes Occasional papers and reprints on ethnic studies*. Norrköping: CEUS. Under arbeid.
- Schultz-Nielsen, Marie Louise (2000), «Integrasjonen på arbeidsmarkedet – og de samfunnsøkonomiske forholds betydning». I: Gunnar Viby Mogensen og P.C. Matthiessen (red.) *Integration i Danmark omkring årtusindskiftet. Innvandreres møte med arbeidsmarkedet og velfærdssamfundet*. Århus: Rockwoolfondens forskningsenhed. Aarhus Universitetsforlag.
- Scierenbeck, Isabel (2004), «En välfärdsstat för alla? Frontlinjebyråkrater och invandrarklienter». I: Karin Borevi og Per Strömblad (red.) *Engagement, mångfold och integration. Om möjligheter och hinder för politisk jämlikhet*. Rapport från Integrationspolitiska maktutredningen SOU 2004: 49. Stockholm.
- Seeberg, Marie Louise (2000), *Encounters: Swedish Welfare Institutions and Refugees from Vietnam*. Imer Norway Report 28/00. Bergen: Imer.
- Seip, Anne-Lise (1989), «Politikkens vitenskapliggjøring». *Nytt Norsk Tidsskrift* 6 (3): 210–225.
- Siim, Birte (2003), *Medborgerskapets utfordringer – etniske minoritetskvinner politiske myndiggjørelse*. Århus: Magtutredningen.
- Skytte, Marianne (2002a), «Sociale indsatser i forhold til de allersvageste blant de etniske minoriteter» *AMID Working Paper Series* 29/2002.
- Skytte, Marianne (2002b), *Anbringelse af etniske minoritetsbørn. Om socialarbejders vurderinger og handlinger*. Lund Dissertations in Social Work 11.
- Soininen, Maritta (1999), «The 'Swedish model' as an institutional framework for immigrant membership rights». *Journal of Ethnic and Migration Studies* 25(4): 685–702.
- Songur, Welat (2002), *Välfärdsstaten, sociala rättigheter och invandrarnas maktresurser. En jämförande studie om äldre invandrare från Mallanöstern i Stockholm, London och Berlin*. Stockholm studies in politics 85. Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- SOU 2003: 75 (2003), *Etablering i Sverige. Möjligheter och ansvar för individ och samhälle*. Stockholm

- <http://www.regeringen.se/content/1/c4/04/15/e9f17db6.pdf>
- <http://www.regeringen.se/content/1/c4/04/15/07efdb29.pdf>
- SOU 2004: 21 (2004), *Egenförsörjning eller bidragsförsörjning. Invandrarna, arbetsmarknaden och välfärdsstaten*. Rapport från Integrationspolitiska maktutredningen. Stockholm.
- Soydan, Haluk (1995), *Forsäkringskassan och invandrarna*. Lund: Bokbox Förlag.
- Soysal, Yasemin N. (1994), *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: The University of Chicago.
- Spinner-Halev, Jeff (1999), «Cultural pluralism and partial citizenship». I: C. Joppke and S. Lukes, *Multicultural questions*. Oxford: Oxford University Press.
- Suurpää, Leena (2002), «Hyvää tahtoa vai hyvää vaihtoa? Maahanmuuttajien kotouttamisohjelmat solidaarisuuden valossa» [Invandrarans integrationsprogram i ljuset av solidaritet]. *Yhteiskuntapolitiikka*, 67 (1) 13–26.
- Togeby, Lise (2003), *Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter*. Århus: Aarhus universitetsforlag.
- UNDP (2004), *Human Development Report. Cultural liberty in today's diverse world*. New York: UNDP.
- Vabø, Mia (2003), «Mellan traditioner och trender: New Public Management som idé och praktik». I: Marta Szebehely (red.), *Hemhjälp i Norden : illustrationer och reflektioner*. Lund: Studentlitteratur, 2003.
- Valtonen, Kathleen (1997), *The Societal Participation of Refugees and Immigrants: Case studies in Finland and Canada*. Migration Studies C 12. Turku: Institute of Migration.
- Valtonen, Kathleen (2001), «Immigrant integration in the welfare state: social work's growing arena» i *European Journal of Social Work* Vol 4 (3): 247–262.
- Vassenden, K. (red.) 1997, *Innvandrere i Norge – Hvem er de, hva gjør de og hvordan lever de?* Oslo: SSB.
- Vasta, Ellie m.fl. (2003), *An Evaluation of Swedish International Migration and Ethnic Relations (IMER) Research 1995–2002*. Stockholm: FAS.
- Vogel, Joachim og Mikael Hjerm (2002), *Integration till svensk välfärd? Om invandrades välfärd på 90-talet*. Levnadsförhållanden Rapport nr 96. Statistiska centralbyrån og Arbetslivsinstitutet.
- Wadensjö, Eskil (2000), «Omfördelning via offentlig sektor: En fördjupad analys». I: Gunnar Viby Mogensen og P.C. Matthiessen (red.), *Integration i Danmark omkring årtusindskiftet. Innvandreres møde med arbejdsmarkedet og velfærdssamfundet*. Århus: Rockwoolfondens forskningsenhet. Aarhus Universitetsforlag.
- Wadensjö, Eskil (2001), *Immigration and the public sector in Denmark*. Mimeo SOFI. University of Stockholm.
- Wadensjö, Eskil og Helena Orrje (2002), *Immigration and the public sector in Denmark*. Aarhus University Press, The Rockwool Foundation Research Unit.
- Wadskjær, Hans (2001), «Brugeren som den ekskluderede medborger – medborgerskabets eksklusionsside». I: Jørgen Goul Andersen og Per H. Jensen (red.) *Marginalisering, integration, velfærd*. Ålborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Wahlbeck, Östen (1999), *Kurdish Diasporas. A comparative study of Kurdish refugee communities*. Houndmills, Basingstoke og Hampshire: McMillan.
- Wahlbeck, Östen (2003), *Mångkulturalism i Finland – en kritisk litteraturoversikt*. Meddelanden från Ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, Ser. A: 532. Åbo.

<http://www.abo.fi/~owahlbec/mangfinl.htm>.

- Wikan, Unni (1995), *Mot en ny norsk underklasse? Innvandrere, kultur og integrasjon*. Oslo: Gyldendal.
- Wikan, Unni (2002), *Generous betrayal. Politics of culture in the new Europe*. Chicago: University of Chicago Press.
- Winter, Søren (2002a), «Explaining street-level bureaucratic behavior in social and regulatory policies». Paper presentert på 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association i Boston, 29 August–1 September 2002.
- Winter, Søren (2002b), «Kommunernes integrationsindsats efter den ny integrationslov». *AMID Working Paper Series* 30/2002.
- Winter, Søren (2003), «Political Control, Street-Level Bureaucrats and Information Assymetry in Regulatory and Social Policies». Paper presentert i the Annual Research Meeting of the Association for Public Policy Analysis and Management i Washington D.C., November 6–8, 2003.
- Ôberg, Nils (1994), *Gränslös rättvisa eller rättvisa inom gränser? Om moraliska dilemman i välfärdsstaters invandrings- och invandrapolitik*. Doktoravhandling fremlagt ved Uppsala Universitet.
- Ytrehus, Siri (2004), *Fattige barn i Norge. Hvem er de og hvor bor de?* Oslo: Fafo-rapport 445.