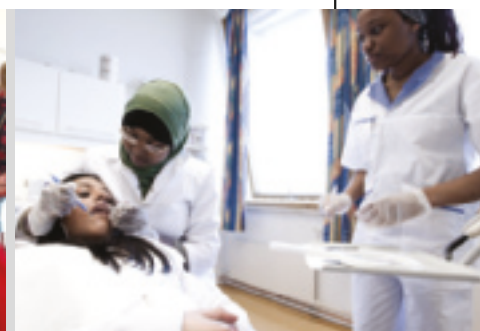


# NOU

Norges offentlige utredninger 2011:14

## Bedre integrering

Mål, strategier, tiltak



utjevning sysselsetting verdier inkluderende barrierer lykkes  
mobilitet sosial kvalifisering strategier arbeid språkstimulering  
frafall deltakelse ressurser norskopplæring mål bokkonsentrasjon



# Norges offentlige utredninger 2011

Seriens redaksjon:  
Departementenes servicesenter  
Informasjonsforvaltning

---

1. Bedre rustet mot finanskriser.  
*Finansdepartementet.*
2. Mellomlagerløsning for brukt reaktorbrensel og langlivet mellomaktivt avfall.  
*Nærings- og handelsdepartementet.*
3. Kompetansearbeidsplasser – drivkraft for vekst i hele landet.  
*Kommunal- og regionaldepartementet.*
4. Mat, makt og avmakt.  
*Landbruks- og matdepartementet.*
5. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2011.  
*Arbeidsdepartementet.*
6. Et åpnere forskningssystem.  
*Kunnskapsdepartementet.*
7. Velferd og migrasjon.  
*Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.*
8. Ny finanslovgivning.  
*Finansdepartementet.*
9. Økt selvbestemmelse og rettssikkerhet.  
*Helse- og omsorgsdepartementet.*
10. I velferdsstatens venterom.  
*Justis- og politidepartementet.*
11. Innovasjon i omsorg.  
*Helse- og omsorgsdepartementet.*
12. Ytringsfrihet og ansvar i en ny mediehverdag.  
*Kulturdepartementet.*
13. Juryutvalget.  
*Justis- og politidepartementet.*
14. Bedre integrering.  
*Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.*

Omslagsillustrasjon: Billedcollage: Lillian Korstad / Benedicte Falch-Monsen

*Bildene i øverste rad:*

Fra Inkluderingsutvalgets dialogmøte i Kristiansand. Foto: Henrik Pryser Libell  
Mange innvandrere arbeider i norsk fiskeindustri. Foto: Kamran Karimi / IMDi  
Skjærebrenner i arbeid ved Akerselva Atrium. Foto: Jarl Fr. Erichsen / SCANPIX  
Barn feirer Melafestivalen. Foto: Ellen Stokland  
Sogn videregående skole. Kurs VG3 Tannhelsesekretær. Foto: Ilja Hendel / SCANPIX

*Andre rad:*

Pakistanere og indere spiller cricket. Stovner: Groruddalen mot Jinnah. Foto: Knut Snare / SCANPIX  
Åpen barnehage på Tøyen. Foto: Karin Beate Nøsterud / SCANPIX  
Fagligpolitisk markering i Vaterlandsparken. Foto: Lise Åserud / SCANPIX  
Leksehjelp for innvandrerbarn i regi av Røde Kors. Foto: Ellen Lande Gossner / Aftenposten / SCANPIX  
Folkemengde på Karl Johan. Foto: Berit Roald / SCANPIX

*Tredje rad:*

Mange innvandrere jobber innen helse- og omsorgssektoren. Foto: Kamran Karimi / IMDi  
Utdeling av løpesedler om et av Inkluderingsutvalgets dialogmøter. Foto: Henrik Pryser Libell  
Polske forskalings snekkere bygger terrassehus i Drøbak. Foto: Espen Sjølingstad Hoen / VG / SCANPIX  
Lærer underviser elever i matematikk i 10. klasse. Foto: Berit Keilen / SCANPIX  
Kronprins Haakon fotografert på vei opp til Galdhøpiggen under «Til Topps», som er et samarbeid mellom Røde Kors og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Foto: Tor Richardsen / SCANPIX

**NOU**

Norges offentlige utredninger **2011: 14**

# Bedre integrering

Mål, strategier, tiltak

Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 30. april 2010.  
Avgitt til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 14. juni 2011

ISSN 0333-2306  
ISBN 978-82-583-1105-5

---

07 Oslo AS

## Til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Inkluderingsutvalget ble satt ned i statsråd 30. april 2010. I utvalgets mandat heter det at «Utvalget skal gjennom sitt arbeid løfte fram utfordringer og muligheter i et flerkulturelt Norge, og med bakgrunn i dette foreslå tiltak i inkluderings- og integreringspolitikken. Utvalget skal ta utgangspunkt i foreliggende forskning og kunnskap på feltet, og i sitt arbeid legge vekt på arbeidsliv, utdanning og deltakelse i demokrati og sivilsamfunn.» Utvalget legger med dette fram sin utredning og forslag til mål, strategier og tiltak.

Oslo, 14. juni 2011

Osmund Kaldheim  
Leder

Rita Abrahamsen

Solfrid Berntsen

Marco Elsafadi

Inés Hardoy

Knut Kjeldstadli

Toril Sundal Leirset

Jill Loga

Julia Maliszewska

Norvald Mo

Obiajulu Odu

Ambreen Pervez

Asle Toje

Dhayalan Velauthapillai

Thomas Wanjohi

Henriette Sinding Aasen

Ragnhild Aashaug

Bjørn Holden  
Martha Rubiano Skretteberg  
Timothy Szlachetko  
Ariana Fernandes Guilherme  
Anne Liltved  
Irene Olaussen  
Henrik Pryser Libell  
Benedicte Falch-Monsen



# Innhold

<b>1</b>	<b>Sammendrag</b> .....	11	4.1.1	Økende og mer sammensatt innvandring .....	44
1.1	Mandatet .....	11	4.1.2	Bedre integrering med økt botid ..	47
1.2	Dialogarbeidet .....	11	4.2	Integreringspolitikken i Norge sammenliknet med Sverige, Danmark, Frankrike, Storbritannia og Canada .....	49
1.3	Tilnæringsmåte og perspektiver	11	4.2.1	Hvem er målgruppen for integreringspolitikken? .....	49
1.4	Overblikk .....	12	4.2.2	Landpresentasjoner .....	50
1.5	Levekår .....	13	4.2.3	Fellestrekk og forskjeller i mål og innsatsområder mellom landene .....	60
1.6	Arbeid og sysselsetting .....	14	4.2.4	Temapresentasjoner – arbeid, utdanning, deltakelse, verdier .....	62
1.7	Utdanning .....	16	4.2.5	Oppsummering .....	68
1.8	Voksenopplæring og grunnleggende kvalifisering .....	17	4.3	Integrerings- og inkluderingspolitikken i Norge .....	69
1.9	Bedre bruk av innvandreres medbrakte kompetanse .....	18	4.4	Forholdet mellom innvandring og integrering .....	72
1.10	Deltakelse i demokrati og sivilsamfunn .....	18	4.5	Synspunkter på, og holdninger til, integrerings- og inkluderingspolitikken .....	75
1.11	Fellesskap: verdier og konfliktløsning .....	19	4.6	Om bedre integrering – utvalgets perspektiv på utredningen .....	77
1.12	Bokonsentrasjon av innvandrere i byområder .....	20	<b>5</b>	<b>Levekår i innvandrerbefolkningen</b> .....	79
1.13	Forslag til tiltak .....	21	5.1	Innledning .....	79
<b>2</b>	<b>Innledning</b> .....	23	5.2	Forholdet mellom velferd, levekår og det gode liv .....	80
2.1	Oppnevning og mandat .....	23	5.3	Klassebakgrunn og innvandrerbakgrunn .....	81
2.2	Utvalgets sammensetning .....	24	5.4	Sosial mobilitet .....	82
2.3	Utvalgets arbeid .....	24	5.5	Innvandrerkvinnenes situasjon .....	82
2.4	Forholdet til øvrige utvalg .....	25	5.6	Nærmere om levekårsundersøkelsene .....	84
2.5	Begreper og definisjoner .....	26	5.6.1	Økonomisk fattigdom blant innvandrere .....	84
2.5.1	Framtidsrettet språk – presist og inkluderende .....	27	5.6.2	Inntekt i innvandrerbefolkningen .....	87
<b>3</b>	<b>Inkluderingsutvalgets dialogarbeid</b> .....	35	5.6.3	Sosiale overføringer .....	88
3.1	Innledning .....	35	5.6.4	Vedvarende lavinntekt .....	90
3.2	Dialogarbeidets innhold .....	35	5.6.5	Barn og unge i familier med vedvarende lavinntekt .....	92
3.3	Dialogmøtene .....	37	5.7	Utdanning, arbeid og deltakelse i sivilsamfunnet – betydning for levekår .....	95
3.4	Oppsøkende virksomhet .....	37	5.8	Diskriminering .....	97
3.5	Faglige innledere på utvalgsmøtene .....	38	5.9	Boforhold og bokonsentrasjon .....	98
3.6	Forskningsseminar: Segregering i storbyer .....	38	5.10	Helse .....	99
3.7	Deltakelse i offentlig ordskifte .....	39	5.11	Kriminalitet blant innvandrere .....	100
3.8	Nettmøte, e-post og sosiale medier .....	39			
3.9	Høringer .....	39			
3.10	Dialogomat .....	40			
3.11	Referansegruppe .....	42			
3.12	Erfaringer fra dialogarbeidet .....	42			
<b>4</b>	<b>Overblikk: Hvordan går det med integreringen i Norge?</b> ....	44			
4.1	Fakta om innvandrerbefolkningen .....	44			

5.12	Offentlige tjenester .....	101	6.6.10	Innkalle kvalifisert søker med innvandrerbakgrunn til intervju ....	147
5.13	IKT – digital inkludering .....	102	6.6.11	Mentorordninger .....	149
5.14	Familiereelasjoner .....	102	6.6.12	Støtte til bedriftsetablering .....	149
5.15	Konklusjon: Levekårsutfordringer som må løses .....	105	6.6.13	Kontantstøtte .....	150
5.15.1	Utfordringer .....	105	6.6.14	Barnehagepris .....	150
5.16	Mål og strategier .....	105	6.6.15	Overgangsstønad .....	151
			6.6.16	Arbeidsbetingede stønader .....	152
<b>6</b>	<b>Arbeid og sysselsetting .....</b>	<b>109</b>	6.7	Samfunnsøkonomisk analyse: Økt bruk av arbeidsrettede og aktiviserende tiltak .....	153
6.1	Innledning .....	109	6.8	Mål, strategier og tiltak .....	155
6.2	Det overordnede bildet .....	110	6.8.1	Sysselsetting og ledighet .....	158
6.3	Situasjonsbeskrivelse .....	111	6.8.2	Kvinner med innvandrerbakgrunn .....	161
6.3.1	Sysselsetting og ledighet .....	111	6.8.3	Unge med innvandrerbakgrunn ..	163
6.3.2	Sysselsetting .....	111	6.8.4	Diskriminering i arbeidslivet .....	163
6.3.3	Arbeidsledighet .....	116	6.8.5	Arbeidsinnvandrere .....	165
6.3.4	Varige forskjeller i sysselsetting og ledighet .....	119	6.8.6	Overkvalifisering .....	167
6.3.5	Arbeidsinnvandrere .....	120	6.8.7	Selvstendig næringsdrivende .....	167
6.3.6	Sysselsetting og ledighet blant unge med innvandrerbakgrunn ...	122			
6.4	Innvandrerers yrkesdeltakelse fordelt på yrke, næring og region .....	123	<b>7</b>	<b>Utdanning .....</b>	<b>169</b>
6.4.1	Regional sysselsetting og ledighet .....	124	7.1	Innledning .....	169
6.4.2	Næringer og sektorer .....	125	7.2	Oversikt over innvandrerers situasjon på utdanningsfeltet .....	170
6.4.3	Selvstendig næringsdrivende .....	126	7.2.1	Sentrale utfordringer for et inkluderende utdanningssystem ..	170
6.5	Mekanismer og forklaringer .....	127	7.2.2	Barrierer mot et inkluderende utdanningssystem .....	171
6.5.1	Språk og utdanning .....	127	7.3	Barnehage .....	174
6.5.2	Innvandringsgrunn, botid og helse .....	128	7.3.1	Situasjonsbeskrivelse .....	175
6.5.3	Økonomiske insentiver .....	130	7.3.2	Nytte- og kostnadsvirkninger av større deltakelse blant barn med innvandrerbakgrunn i barnehager .....	178
6.5.4	Diskriminering i arbeidslivet .....	133	7.4	Grunnskole .....	185
6.5.5	Overkvalifisering .....	135	7.4.1	Situasjonsbeskrivelse .....	185
6.5.6	Sosiale nettverk .....	137	7.4.2	Årsaker til resultatforskjeller, igangsatte tiltak og tilrådinger fra andre utvalg .....	186
6.5.7	Konjunkturer .....	137	7.5	Videregående opplæring .....	190
6.5.8	Institusjonelle forklaringer .....	138	7.5.1	Situasjonsbeskrivelse .....	191
6.5.9	Arbeidsvilkår .....	138	7.5.2	Årsaker til resultatforskjeller, igangsatte tiltak og tilrådinger fra andre utvalg .....	192
6.5.10	Arbeidsdeltakelse over tid .....	139	7.6	Høyere utdanning .....	195
6.5.11	Kjønnsroller .....	140	7.6.1	Situasjonsbeskrivelse .....	195
6.6	Eksisterende ordninger og virkemidler .....	141	7.6.2	Årsaksforklaring, igangsatte tiltak og tilrådinger fra andre utvalg .....	196
6.6.1	Arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV .....	141	7.7	Innvandrerbefolkningens utdanningsresultater i et levekårsperspektiv .....	197
6.6.2	Arbeidsmarkedsopplæring .....	142	7.7.1	Norsk kunnskaper .....	198
6.6.3	Lønnstilskudd .....	143			
6.6.4	Arbeidspraksis .....	143			
6.6.5	Ungdomsgaranti og andre tiltak rettet mot ungdom .....	143			
6.6.6	Diskrimineringsvern .....	145			
6.6.7	Aktivitets- og rapporteringsplikt ..	145			
6.6.8	Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering .....	146			
6.6.9	Kvotering .....	146			



7.7.2	Sosial bakgrunn og utdanningsmobilitet over generasjoner .....	198	9.3.1	Realkompetansevurdering .....	251
7.7.3	Framtidige utfordringer .....	199	9.3.2	Vurdering av generell studiekompetanse .....	251
7.8	Målsettinger, strategiske vurderinger og forslag til tiltak .....	200	9.3.3	Vurdering av uregulert yrkesfaglig utdanning .....	251
7.8.1	Overordnet mål for utdanning .....	200	9.3.4	Tilrådninger fra andre utvalg .....	252
7.8.2	Integrering innenfor rammene av et felles utdanningssystem .....	201	9.4	Godkjenning av høyere utdanning fra utlandet .....	252
7.8.3	Tiltaksområde 1 – opplæringsloven .....	205	9.4.1	Generell godkjenning .....	252
7.8.4	Tiltaksområde 2 – Barnehagen .....	206	9.4.2	Godkjenningsordning for flyktninger med mangelfull dokumentasjon .....	253
7.8.5	Tiltaksområde 3 – Grunnskolen .....	207	9.4.3	Faglig godkjenning .....	254
7.8.6	Tiltaksområde 4 – Videregående opplæring .....	209	9.4.4	Autorisasjon av lovregulerte yrker .....	254
7.8.7	Tiltaksområde 5 – Høyere utdanning .....	212	9.4.5	Tilrådninger fra andre utvalg .....	255
<b>8</b>	<b>Voksenopplæring og grunnleggende kvalifisering av nyankomne innvandrere .....</b>	<b>213</b>	9.5	Tilpassing av medbrakt kompetanse og tilleggsutdanning .....	256
8.1	Voksenopplæring .....	214	9.6	Overkvalifisering .....	258
8.1.1	Situasjonsbeskrivelse .....	214	9.7	Samfunnsøkonomisk analyse .....	258
8.1.2	Årsaksforklaring, igangsatte tiltak og tilrådninger fra andre utvalg .....	214	9.7.1	Det samfunnsøkonomiske tapet ved formell overkvalifisering .....	259
8.2	Program for basiskompetanse .....	216	9.7.2	Forutsetninger .....	259
8.3	Introduksjonsloven – introduksjonsprogram og norskopplæring .....	218	9.7.3	Overkvalifisering blant de som ikke er sterkt etterspurt .....	260
8.3.1	Introduksjonsprogrammet .....	218	9.7.4	Overkvalifisering blant ingeniører .....	261
8.3.2	Norskopplæring .....	226	9.7.5	Overkvalifisering blant sykepleiere .....	262
8.4	Ny sjanse .....	237	9.7.6	Overkvalifisering blant leger .....	262
8.4.1	Resultater fra prosjektene i Ny Sjanse .....	238	9.7.7	Overkvalifisering blant farmasøyter .....	263
8.5	Kvalifiseringsprogrammet .....	238	9.7.8	Nytte- og kostnadsvirkninger av tiltak: Tilpasningskurs .....	264
8.6	Mål, strategier og tiltak .....	239	9.7.9	Nytte- og kostnadsvirkninger av tilpasningskurs for sykepleiere .....	264
8.6.1	Overordnet mål for grunnleggende kvalifisering og voksenopplæring .....	239	9.7.10	Nytte- og kostnadsvirkninger av tilpasningskurs for farmasøyter .....	264
8.6.2	Voksenopplæringen .....	240	9.8	Mål, strategier og tiltak for bedre bruk av innvandreres medbrakte kompetanse .....	265
8.6.3	Opplæring etter Introduksjonsloven .....	241	<b>10</b>	<b>Demokrati og deltakelse: formelle og uformelle integreringsarenaer .....</b>	<b>268</b>
8.6.4	Ny Sjanse .....	246	10.1	Innledning .....	268
<b>9</b>	<b>Bedre bruk av innvandreres medbrakte kompetanse .....</b>	<b>248</b>	10.2	Innvandreres deltakelse på ulike samfunnsarenaer .....	270
9.1	Innledning .....	248	10.2.1	Situasjonsbeskrivelse .....	270
9.1.1	Sentrale begreper .....	248	10.3	Demokrati: valgdeltakelse, deltakelse i politiske partier og representasjon på nasjonalt og lokalt nivå .....	271
9.2	Godkjenning av utenlandsk utdanning og yrkeskompetanse ...	248			
9.3	Godkjenning av utdanning og kompetanse på grunnskole/videregående nivå .....	251			

10.3.1	Valgdeltakelse .....	272	11.3.5	Verdier som bør vektlegges i Norge .....	325
10.3.2	Representasjon i folkevalgte organer og deltakelse i partier .....	275	11.3.6	Strategi for oppslutning om felles verdier .....	326
10.4	Sivilsamfunn .....	277	11.4	Konfliktløsning .....	335
10.4.1	Frivillige organisasjoners betydning for sosial kapital .....	279	11.4.1	«Hvilke aktuelle og mulige konfliktområder finnes i det flerkulturelle samfunnet hvor ulike verdier og prinsipper kan komme i konflikt.» .....	337
10.4.2	Trossamfunn .....	280	11.4.2	«Hvordan kan samfunnet best håndtere slike konflikter når de oppstår?» .....	342
10.4.3	Fagbevegelsen .....	282	11.4.3	Strategier for å løse konflikter i samfunnet .....	343
10.4.4	Barn og unges deltakelse .....	283	11.4.4	Ulike mekanismer og, institusjoner for forebygging og håndtering av konflikter .....	345
10.4.5	Idrett .....	286	11.5	Forslag til målformuleringer, strategier, tiltak og indikatorer .....	349
10.4.6	Innvandrerorganisasjoner og integrering .....	287	11.5.1	Oppslutning om felles verdier .....	350
10.4.7	Tilskudd til frivillig virksomhet på integrerings- og inkluderingsfeltet .....	289	11.5.2	Konfliktløsning i samfunnet .....	352
10.4.8	Media og mediebruk .....	291			
10.4.9	Bibliotek .....	294	<b>12</b>	<b>Bokkonsentrasjon av innvandrere i byområder</b> .....	354
10.5	Forslag til målformuleringer, strategier, tiltak og indikatorer .....	295	12.1	Innledning .....	354
10.5.1	Demokrati og deltakelse .....	295	12.2	Begrepsavklaringer .....	354
10.5.2	Valgdeltakelse – nasjonalt og lokalt .....	297	12.3	Faktagrunnlaget .....	356
10.5.3	Deltakelse i politiske partier og politisk representasjon på nasjonalt og lokalt nivå .....	299	12.3.1	Bosettingsmønsteret blant innvandrere i Norge .....	356
10.5.4	Deltakelse i sivilsamfunnets organisasjoner .....	301	12.3.2	Bosettingsmønster og bokonsentrasjon i Oslo .....	357
10.5.5	Deltakelse i sivilsamfunnet – media .....	307	12.4	Forskning med ulike teoretiske, metodiske og faglige tilnærminger .....	365
10.5.6	Deltakelse i sivilsamfunnet – bibliotek .....	309	12.4.1	Levekår og sosioøkonomiske forhold .....	365
<b>11</b>	<b>Fellesskap: verdier og konfliktløsning</b> .....	310	12.4.2	Boligpolitikk og boligmarked .....	368
11.1	Innledning .....	310	12.4.3	Etnisk tilhørighet – individuelle preferanser og kulturelt betingede valg .....	370
11.2	Situasjonsbeskrivelse .....	311	12.4.4	Nabolagseffekter – statistiske analyser .....	373
11.2.1	Omtale av problemstillinger, mål og strategier i styringsdokumenter .....	311	12.5	Utvalgets anbefalinger om mål, strategier og tiltak .....	378
11.2.2	Konfliktens historiske rolle i Norge .....	312	12.5.1	Mål .....	378
11.2.3	Oppslutning om ulike verdier i Norge .....	312	12.5.2	Strategi .....	379
11.2.4	Temaer i offentlig debatt .....	318	12.5.3	Tiltak .....	379
11.3	Felles verdier .....	319	<b>13</b>	<b>Oppsummering av tiltak – Økonomiske og administrative konsekvenser</b> .....	381
11.3.1	Felles verdier i det norske samfunnet .....	320	13.1	Innledning .....	381
11.3.2	Begrunnelse for å legge menneskerettighetene til grunn ...	321	13.2	Utforming av forslagene .....	381
11.3.3	Hvilke verdier bør gjelde i Norge? .....	322	13.3	Samfunnsøkonomisk analyse .....	382
11.3.4	Noen begrensninger ved å legge menneskerettigheter til grunn .....	324			

13.4	Økonomiske og administrative konsekvenser av tiltak .....	382	13.4.6	Lengre og spesialtilpasset læringsløp for analfabeter m.fl. ....	391
13.4.1	Utvidet aktivitetsplikt: Flere tiltaksplasser .....	383	13.4.7	Gratis språkstimuleringstiltak for barn 2-5 år som ikke behersker norsk .....	392
13.4.2	Tiårig ekstra innsats for å lukke sysselsettingsforskjellene – vridning av tiltaksdeltakelse mellom ulike tiltak .....	386	13.4.8	Oppsummering av samfunnsøkonomiske og budsjettmessige konsekvenser .....	395
13.4.3	Rekruttering av yrkespassive – administrativt merarbeid for NAV .....	387		<b>Litteraturliste</b> .....	396
13.4.4	Kompletteringskurs for faglig påplussing .....	388		<b>Vedlegg</b>	
13.4.5	Grunnleggende norskopplæring for arbeidsinnvandrere mv. ....	389		Dialogarbeidet .....	416
				Økt bruk av arbeidsrettede og aktiviserende tiltak .....	420



## Kapittel 1

# Sammendrag

### 1.1 Mandatet

---

*«løfte fram utfordringer og muligheter... foreslå tiltak i inkluderings- og integreringspolitikken» (sitat fra mandatet)*

Inkluderingsutvalget har hatt et omfattende mandat og kort tidsfrist for utredningen. Utvalget skulle gjennom sitt arbeid løfte fram utfordringer og muligheter i et flerkulturelt Norge, og med bakgrunn i dette foreslå tiltak i inkluderings- og integreringspolitikken. Utvalget har foretatt en kunnskapsbasert gjennomgang av en rekke store temaer av betydning for integrering. Det er lagt vekt på arbeidsliv, utdanning, deltakelse i demokrati og sivilsamfunn, og levekår for øvrig. Temaene er også vurdert ut fra et klasse-, ressurs- og kvinneperspektiv. Utvalget har hatt som en del av sitt oppdrag å se på områder hvor ulike verdier og prinsipper kan komme i konflikt.

Inkluderingsutvalget har i henhold til oppdraget også sett til andre utvalgs arbeid, og der disse foreligger, tatt utgangspunkt i deres analyser på områder som berører integreringsfeltet. Samtidig som Inkluderingsutvalget har hatt et vidt og sammensatt mandat som spenner over mange temaer innenfor integrerings- og inkluderingsfeltet, er det nedsatt flere andre utvalg med oppdrag som berører integreringsfeltet på forskjellig vis.

Utvalget har vært bredt sammensatt med hele 17 medlemmer med ulik bakgrunn og erfaring. Det har vært stor enighet blant utvalgets medlemmer både om tilnærmingen til arbeidet og om innstillingens konklusjoner og tilrådinger til regjeringen.

Inkluderingsutvalget er det første utvalget som har foretatt en helhetlig gjennomgang av integreringspolitikken og integreringsarbeidet i Norge. Forslagene fra utvalget er de første som innebærer forslag til en helhetlig og sammenhengende integreringspolitikk.

### 1.2 Dialogarbeidet

---

*«et omfattende dialogarbeid for å få til en bred debatt om integrerings- og inkluderingspolitikken»*

Inkluderingsutvalget har i den korte utvalgspørden drevet et omfattende dialogarbeid for å få til en bred debatt om integrerings- og inkluderingspolitikken, i tråd med oppdraget fra regjeringen. Det er arrangert debatt- og dialogmøter rundt om i landet, med utgangspunkt i de temaene utvalget skal drøfte. Hensikten var å bidra til en kunnskapsbasert integreringsdebatt, la befolkningen komme til orde med sine erfaringer og synspunkter, og ta med spørsmålene, forslagene og erfaringene i arbeidet med utredningen.

Utvalget har arbeidet for å aktivere et bredest mulig meningspekter som bakteppe for sitt arbeid. Det har vært viktig for Inkluderingsutvalget å være et lyttende utvalg og å bli oppfattet slik av offentligheten, gjennom å stille spørsmål og legge til rette for meningsutveksling. Et viktig mål for dialogarbeidet har også vært å få respons fra grupper som normalt ikke deltar i den offentlige integreringsdebatten, f. eks. i mediene.

Til sammen har om lag 900 personer deltatt på fire store dialogmøter og ett forskningsseminar. I tillegg har rundt 200 personer møtt utvalgsmedlemmene gjennom høringer, nettmøter og erfaringsmøter. Hele 2 350 personer har kommet med innspill gjennom utvalgets nettbaserte Dialogomat.

### 1.3 Tilnæringsmåte og perspektiver

---

*«ta utgangspunkt i foreliggende forskning og kunnskap»*

Integrering av innvandrere handler konkret om kvalifisering, utdanning, arbeid, levekår og sosial mobilitet; innflytelse i demokratiske prosesser; deltakelse i sivilsamfunnet; og tilhørighet, respekt for forskjeller og lojalitet til felles verdier. Det er resultatene, altså hva som oppnås langs disse

dimensjonene, som avgjør hvor vellykket integreringen er. Utvalget tilrår dermed en utvidet og mer ambisiøs definisjon av begrepet integrering. Fokuset må være på å få til store og små forbedringer i integreringsarbeidet. Utvalget har derfor valgt å gi NOUen navnet: Bedre integrering. Mål, strategier, tiltak. Utredningen peker på betydningen av et helhetlig og sammenhengende integreringsarbeid. Integrering kan sies å være en mosaikk med mange elementer, slik det både gjenspeiles i mandatet og slik forsiden er ment å illustrere.

Utvalget har bevisst fortolket mandatet som et oppdrag om å foreslå forandringer og forbedringer for en framtidig integreringspolitikk. Utvalgets fokus er på mål og resultater. Utvalgets tilnærming er å kartlegge forskjeller i resultater mellom innvandrerbefolkningen og befolkningen generelt innenfor arbeid, utdanning, demokrati, sivilsamfunn, levekår, mv. I tillegg undersøkes hvilke kjønnsforskjeller som finnes og om det er ulikheter mellom personer fra ulike opprinnelsesland. Det er særlig viktig å få fram utvikling over tid for å vurdere hvordan integreringen på ulike samfunnsarenaer fungerer, og for hvem.

Hensikten med utredningen er å utvikle strategier og tiltak som kan påvirke og redusere forskjellene slik at større grad av resultatlikhet kan oppnås over tid. Inkluderingsutvalget legger til grunn at det både er mulig og nødvendig å oppnå større grad av resultatlikhet mellom innvandrere, norskfødte med innvandrerforeldre og befolkningen for øvrig, enn det som er situasjonen i dag. Dette gjelder særlig for enkelte grupper av innvandrere som har lav yrkesdeltakelse og dårlige levekår. En helhetlig strategi for integrering må fokusere på konkrete resultater på sentrale dimensjoner som økonomi og fordeling, deltakelse på ulike samfunnsarenaer, og anerkjennelse og inkludering i fellesskapet.

Samlet viser Inkluderingsutvalgets gjennomgang av dagens situasjon at politikken og virkemidlene ikke har gitt gode nok resultater. Dette innebærer en konsekvent kritikk av sektormyndigheter og andre som ikke leverer i tråd med oppdraget sitt. Det innebærer også en kritikk av bruken av tiltak som ikke virker godt nok.

Utvalgets vurdering er at det er nødvendig med et fokusskifte der det tydeliggjøres at det er resultatene som teller. For å få dette til, må det også skje en oppjustering av mål og ambisjoner i integreringsarbeidet. Ambisjonen er at det skal gå enda bedre generelt, og spesielt for de gruppene som sakker for mye akterut til tross for lang botid. Vi må derfor skru opp målene ytterligere, og stille

høyere krav til alle involverte, og øke de gjensidige forventningene. For å nå de ambisiøse målene, trengs mer målrettede strategier og en effektivisering av integreringstiltakene. Dette er i sum Inkluderingsutvalgets anbefaling om framtidens ambisiøse integreringspolitikk for et mer inkluderende og bærekraftig samfunn.

En åpenbar innvending mot utvalgets mål er at det alltid kan stilles spørsmål ved realismen når ambisjoner økes. Utvalgets vurdering er at det er fullt mulig å nå de mer ambisiøse målene, men at det vil kreve mer og innebære kostnader, både i form av systemendringer og gjennom ekstraordinær innsats, for å få til mer effektive integreringstiltak. Det vil også kreve større innsats fra alle involverte. Integrering er en prosess som går begge veier. Denne prosessen er preget av gjensidighet – både innvandrere og befolkningen for øvrig har ansvar, plikter og rettigheter. Parallelt til de rettighetene som følger av et medlemskap i samfunnet, følger plikter – til å delta i og bidra til samfunnet. Som det het i den tidlige arbeiderbevegelsen: «Gjør din plikt – krev din rett!» Man skal kreve at alle bidrar til fellesskapet gjennom utdanning, arbeid, og deltakelse i demokrati og sivilsamfunn, uansett bakgrunn.

## 1.4 Overblikk

---

### *Hvordan går det med integreringen i Norge?*

I 2011 er det om lag 500 000 personer som selv har innvandret til Norge. Det er ca 100 000 barn født i Norge hvor begge foreldrene har innvandret. Innvandrerbefolkningen utgjør rundt 600 000 personer eller vel 12 prosent av befolkningen. Over 200 000 innvandrere har bodd i Norge kortere enn 5 år – det er over dobbelt så mange som i 2005. Sju av ti innvandrere de senere årene kommer fra europeiske land.

Det er i hovedsak to motstridende svar på hvordan det går med integreringen i Norge. Foreliggende kunnskapsgrunnlag, tilgjengelig statistikk og andre fakta viser at det i stort går bra med integreringen i Norge. Undersøkelser blant befolkningen, mediedekning og offentlig debatt viser at en stor andel av befolkningen oppfatter at integreringen ikke går særlig godt.

Sammenliknet med andre OECD-land er innvandrere relativt godt integrert i arbeidsmarkedet, og en relativt høy andel norskfødte med innvandrerforeldre tar høyere utdanning. Og utviklingen går i riktig retning. Relativt flere med innvandrerbakgrunn er i arbeid og utdanning og mange føler stor grad av tilknytning til Norge.

Samtidig viser den dokumentasjonen som utvalget har gjennomgått, at det er tydelige utfordringer på flere områder i Norge som i sammenliknbare land. Dette gjelder ikke minst lavere sysselsetting, vedvarende lavinntekt og fattigdom i deler av innvandrerbefolkningen. For at innvandrere skal ha samme sysselsettingsgrad som for alle i Norge, må ca 32 600 flere innvandrere komme i arbeid. Sammenliknet med gjennomsnittnivået for hele befolkningen, skulle det også ha vært 24 000 færre innvandrere med såkalt ukjent passiv status. Det er særlig for innvandrerkvinner at forskjellene i sysselsatte og yrkespassive er for store. Sammenliknet med slutten av 1990-tallet, har risikoen for vedvarende lavinntekt blant innvandrere økt.

Dersom ikke de dokumenterte og opplevde problemene løses og trenden brytes, kan en framskrivning av forskjellene på dagens nivå, kombinert med en fortsatt høy innvandring, føre til en tilsvarende økning i antallet innvandrere som ikke er i arbeid, som er yrkespassive, eller som er trygdemottakere. Det er en betydelig risiko for samfunnet at mange med innvandrerbakgrunn ikke integreres i samfunnet og får varig dårligere levekår. Det gir grunnlag for mistillit og avvisning av felles verdier, og skaper grunnlag for radikalisering og økt konflikt.

Samtidig viser holdningsundersøkelser at én av to mener at integreringen av innvandrere fungerer dårlig. Medieoppslag bidrar til at noen temaer og grupper er oversynlige, og problemstillinger knyttet til religion, kultur og forskjeller i levemåter står sentralt. Dialogarbeidet til utvalget viste at det var mange kritiske røster til innvandring og integrering, som kom til uttrykk gjennom utsagn som for eksempel: «Det er grenser for hvor mye flerkultur et samfunn kan tåle».

Utvalget foreslår en definisjon av integrering som er mer i tråd med internasjonal forståelse som bl.a. EU. Norsk integreringspolitikk har like muligheter som hovedmål. I hovedsak er målet oppfylt. Hovedutfordringen i integreringspolitikken er resultatene og de forskjeller som dokumenteres eller oppleves. Utvalget foreslår at hovedmålet vris fra like muligheter til like resultater.

Hovedstrategien i norsk integreringspolitikk har vært sektoransvarsprinsippet. Resultatene viser at viktige sektorer ikke leverer gode nok resultater for innvandrerbefolkningen, og dermed at styringen og samordningen, blant annet med ansvarlig departement, ikke er god nok. Avgrensningen i definisjonen av integreringsarbeid til grupper av nyankomne, innebærer at bare 1 av 3 innvandrere får tilbud om integreringstiltak, og at

arbeidsinnvandrere fra EU som i antall øker mest, ikke omfattes.

Utvalget tilrår at det utvikles en årlig integreringsmonitor som dokumenterer resultater og avvik på viktige områder. Utvalget tilrår videre at en slik integreringsmonitor bør omfatte flere mål og indikatorer enn de som i dag inngår i regjeringens mål for inkludering av innvandrerbefolkningen. Videre foreslår utvalget at Stortinget får en årlig melding om status og oppnådde resultater i integreringsarbeidet.

Rapporteringen på de eksisterende målene for inkludering av innvandrerbefolkningen og faktatall om hvordan det går med integreringen, viser at det er vedvarende utfordringer særlig knyttet til levekår, fattigdom og sysselsetting i deler av innvandrerbefolkningen.

## 1.5 Levekår

---

*«utfordringer med en mulig utvikling av et klassesdelt samfunn»*

Et mindretall i innvandrerbefolkningen har dårligere levekår (manglende utdanning, lavere sysselsetting, lavere inntekt, mindre deltakelse osv) og med risiko for at barna arver levekårsulempene til foreldrene. Vel 60 000 innvandrere er definert som fattige (SSB 2011), og kan bli en varig «underklasse» fordi det synes vanskelig for mange av barna å få bedre levekår enn foreldrene.

Drøyt 25 prosent av innvandrerbefolkningen mot 8,2 prosent i befolkningen som helhet hadde vedvarende lavinntekt i perioden 2006-2008. En høy andel av fattige innvandrere bor i svært store husholdninger og den «typiske» veien inn i fattigdom for innvandrere går gjennom å ha store familier, kombinert med kun å ha én inntekt. Endringer i fattigdomsstatus henger tett sammen med endringer i lønnsinntekt, men enkelte innvandrere kan også oppleve økonomisk fattigdom selv om de er i lønnet arbeid. For barn og unge er utdanning og sosial mobilitet nøkkelen for å komme ut av fattigdom, og generelt er det tendenser til betydelig sosial mobilitet blant barn av innvandrere.

Kvinner fra visse opprinnelsesland har svakere deltakelse i arbeidslivet, lavere utdanning, svakere deltakelse i samfunnet og har større risiko for å ha varig lav inntekt. Denne gruppen kvinner opplever store forskjeller i levekår sammenliknet med befolkningen som helhet og også sammenliknet med menn med innvandrerbakgrunn.

Barn med innvandrerbakgrunn opplever oftere enn andre barn å ha foreldre som står uten-

for arbeidslivet. Barn med innvandrerbakgrunn er sterkt overrepresentert blant barn som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt, og det har blitt flere barn med innvandrerbakgrunn i lavinntektsgruppen de siste årene. Det er samspill mellom innvandrerfamiliers økonomiske situasjon og forskjeller i barnas hverdagsliv. Når hele 37 prosent av barn med innvandrerforeldre vokser opp i familier med lav inntekt, blir barna mer avhengig av at tjenestetilbudene er gode og gratis.

Inkluderingsutvalget legger til grunn at det er behov for et *levetårsløft* for den delen av innvandrerbefolkningen som er dårligst stilt, og for å forhindre at de mest utsatte gruppene blir en varig underklasse.

Inkluderingsutvalget tilrår en helhetlig og tidlig innsats for å forebygge vedvarende lavinntekt og for å unngå at det skapes sosiale forskjeller langs etniske skillelinjer. Hovedstrategien vil være å motvirke lavinntekt og fattigdom gjennom grunnleggende kvalifisering, bedre bruk av medbrakt kompetanse, og et godt utdanningssystem som gir læring for alle, slik at sysselsettingsandelen øker. Utvalget anbefaler særlig å styrke mulighetene til sosial mobilitet for barn og unge med innvandrerbakgrunn. Flere innvandrere, og særlig innvandrerkvinner og de fra landgrupper med lav sysselsetting, må komme i fast og varig arbeid. Strategien innebærer å foreta et kollektivt løft av de gruppene som kommer aller dårligst ut, gjennom en særlig innsats for de svakeste gruppene.

## 1.6 Arbeid og sysselsetting

*«innvandreres deltakelse i arbeidslivet ... øke den lave yrkesdeltakelsen til kvinner»*

Inkluderingsutvalgets har vurdert tiltak for å bedre deltakelsen i arbeidslivet blant personer med innvandrerbakgrunn. Personer med innvandrerbakgrunn er i mindre grad sysselsatt og oftere arbeidsledige. Sysselsettingsandelen i befolkningen generelt er 69,7 prosent mot 61,7 prosent blant innvandrere, og ledigheten i befolkningen er 2,7 prosent mot 7,1 prosent blant innvandrere. Et økende antall arbeidsinnvandrere har en sysselsettingsandel på 70,6 prosent som er høyere enn i befolkningen generelt. Det er særlig blant innvandrerkvinner fra enkelte opprinnelsesland at sysselsettingsandelen er lav og helt ned mot 30 prosent og under.

De klare forskjellene i sysselsetting og ledighet mellom innvandrere og befolkningen generelt har vært relativt stabile de siste 20 årene. Størrelsen på sysselsettingsavviket som det er viktig å

gjøre noe med omfatter om lag 32 600 personer, som må i arbeid for å nå målet om like stor sysselsetting blant innvandrere som i befolkningen generelt. Mye tyder på at forskjellene for enkelte grupper vil vedvare, både fordi mange ungdommer med innvandrerbakgrunn ikke fullfører videregående opplæring, grupper av innvandrerkvinner synes å forbli yrkespassive, og omfanget av trygdeytelser er høy i enkelte grupper. Dersom de største forskjellene vedvarer og utvikles over tid, kan grupper av innvandrere bli stående utenfor arbeidsmarkedet med større risiko for dårligere levekår enn den øvrige befolkningen.

For at innvandring skal være bærekraftig både for samfunnet og den enkelte innvandrer, er det en forutsetning at en høyere andel innvandrere kommer i varig arbeid. Sett i forhold til den årlige sysselsettingsveksten i Norge, er sysselsettingsforskjellen blant innvandrere på 32 600 personer ikke stort, jf at i 2011 estimerer NAV at mangelen på arbeidskraft er på 61 000 personer. Ved utforming av en ny integreringspolitikk er det nødvendig å gjennomgå innvandreres situasjon på arbeidsmarkedet og utfordre etablerte «sannheter» om hvorfor det må være forskjeller i resultater. Effektiviteten av eksisterende tiltak bør vurderes, for å få dokumentert hvilke tiltak som faktisk virker, og hvilke som har mer preg av å være symboltiltak.

Utvalget anbefaler en overordnet strategi for arbeid og sysselsetting som både omfatter systemendringer som økt bruk av aktivitetsplikt og rekruttering av yrkespassive, en 10-årig ekstra innsats for å lukke sysselsettingsforskjellene med særlig fokus på yrkespassive og langtidsledige, og en bedre ressursforvaltning gjennom å redusere overkvalifisering og investere i omstillingsevne og kompetanse.

Økt bruk av aktivitetsplikt skal omfatte personer som ikke kommer ut i arbeid eller ordinær utdanning etter fullførte opplæringstilbud og/eller tiltak. Alle må sikres arbeidsforberedende og arbeidslik aktivitet som kan lede til lønnet arbeid. Behovet for skjermede plasser vurderes for de som ikke kommer i ordinært arbeid som alternativ til passivitet. Aktivitetsplikten foreslås knyttet til inntektssikring på et høyere nivå enn nåværende sosialhjelpsnorm slik at arbeid eller aktivitet er lønnsomt for den enkelte.

En 10-årig ekstra innsats for å lukke sysselsettingsgapet, innebærer økt tiltaksvolum med prioritering av de tiltakene hvor det er dokumentert best resultater, og redusert bruk av de tiltakene som har dårligst effekt. Det er nødvendig med mer effektive program for å øke sysselsettingen.



Det krever både et høyere ambisjonsnivå og bedre tiltak. Flere i arbeid og lengre perioder med lønnet arbeid gir stor samfunnsøkonomisk gevinst. Hjemmearbeidende innvandrerkvinner og langtidsledige innvandrere utgjør for eksempel en uutnyttet arbeidskraftsressurs i samfunnet. En aktiv rekrutteringsstrategi mot innvandrerkvinner som ikke er registrert ledige, er nødvendig for å nå ut til kvinner med lav yrkesdeltakelse.

Tiltak som øker yrkesdeltakelsen er både en samfunnsøkonomisk investering og en investering for den enkelte. En hovedutfordring med flertallet av dagens tiltak er at de har for lav effekt målt ved direkte overgang til arbeid. En hovedstrategi må derfor være å forbedre eksisterende tiltak slik at flere kommer i arbeid og at arbeidsforholdet varer lenger. Tiltakene må i større grad rettes mot de behovene som innvandrergruppene har for opplæring og kompetanse, slik at det kan oppnås bedre resultater. Utvalget forutsetter videre at arbeidsmarkedstiltak med liten eller ingen effekt fases ut og erstattes med mer effektive tiltak over tid. Arbeidsmarkedstiltak bør normalt ha en overgang til arbeid på minimum 50 prosent mot dagens nivå på om lag 34 prosent. For særskilte grupper som langvarig yrkespassive med liten eller ingen utdanning og yrkeserfaring, kan 25-33 prosent overgang til arbeid og utdanning unntaksvis aksepteres. Det er nødvendig med et systematisk utprøvnings- og forbedringsarbeid med fokus på mer jobbnære og individuelt tilpassede tiltak.

Arbeidsmarkedstiltak for korttidsledige har en beregnet samfunnsøkonomisk nytte på ca 111 000 kroner per person. Tiltak som Ny Sjanse for bl.a. yrkespassive kvinner har foreløpig for lav overgang til arbeid av mer varig karakter, og innebærer en samfunnsøkonomisk kostnad på ca 264 000 kroner pr plass. Utvalget tilrår likevel bruk av slike plasser for å gi kvinner økt mulighet til yrkesdeltakelse, økt inntekt og kunne fungere som rollemodeller for barna.

Ulike innvandrergrupper kommer svært ulikt ut på arbeidsmarkedet. Det er viktig å fange opp og øke sysselsettingen av innvandrere som står utenfor arbeidsmarkedet. Det gjelder særlig undersysselsatte kvinner og nasjonalitetsgrupper. For å nå målet om å redusere fattigdom og lavinntekt blant innvandrerfamilier, er det særlig to strategiske grep som er viktige: For det første å løfte første generasjon ved at begge foreldre er i arbeid. Det innebærer å øke innvandrerkvinnens deltakelse i grunnleggende kvalifisering og utdanning slik at flere av dem kan komme i arbeid. For det andre er det nødvendig å iverksette tilpassede

tiltak for spesifikke landgrupper som har lav sysselsetting. Rekruttering til grunnleggende opplæring er avgjørende for disse gruppene. Det trengs ordninger som fanger opp og sikrer at voksne innvandrere får grunnopplæring, og at de som har behov kan gjennomføre grunnskole og videregående utdanning.

Innvandrerungdom (som selv har innvandret til Norge) har lavere sysselsetting og høyere ledighet enn andre ungdommer. Deres senere ankomst til Norge innebærer større utfordringer knyttet til både språk og kvalifikasjoner. For denne gruppen er det viktig med en større og tidlig innsats fra de kommer til Norge. Det vises til omtale av ekstra innsats for denne målgruppen i kapittel 7 Utdanning.

Utvalget foreslår en mer aktiv integreringspolitikk overfor arbeidsinnvandrere. Dette omfatter investering i grunnleggende norskkunnskaper for å bedre deres omstillingsevne og kompetanse, og systematisk informasjon og veiledning om rettigheter og plikter i Norge. Arbeidsinnvandrere fra EU/EØS-området er den gruppen av innvandrere som øker mest i Norge og som har høyest sysselsetting, og det er viktig å forebygge arbeidsledighet i denne gruppen.

Evalueringer av etablerervirksomhet for innvandrere viser at det etter over 20 år med ulike typer forsøks- og utviklingstiltak, fortsatt er behov for å vurdere bedre tilgang til finansiering av næringsvirksomhet, og behov for informasjon og veiledning. Utvalget tilrår at erfaringer oppsummeres, og at sektoransvarsprinsippet i større grad legges til grunn for dette arbeidet. Utvalget er også opptatt av at det utvikles gode lokale modeller for bedriftsetablering blant innvandrere, og at denne kunnskapen finnes hos lokale aktører.

Utvalget anbefaler at aktivitets- og rapporteringsplikten forankres i Arbeidsmiljøloven og dermed i det allerede eksisterende HMS-arbeidet som er lovpålagt for alle virksomheter.

Utvalget støtter dermed Graver-utvalgets innstilling om implementering av aktivitetsplikten i HMS-arbeidet. Dette vil styrke arbeidet mot diskriminering på arbeidsmarkedet. Aktivitetsplikten bør utvides til å gjelde alle virksomheter, uavhengig av størrelse.

Utvalget er delt i synet på kvotering. Et flertall av utvalgets medlemmer er for moderat kvotering som innebærer at personer fra en underrepresentert gruppe kan foretrekkes for en stilling hvis både formelle og personlige kvalifikasjoner er tilnærmet like gode. Et mindretall viser til at slik kvotering ikke har dokumentert effekt og tilrår derfor at andre og mer effektive virkemidler bru-

kes for å nå målene om økt sysselsetting og redusert diskriminering. Ett medlem er på prinsipielt grunnlag mot en hver form for kvotering.

Utvalget peker på behovet for mer helhetlige studier for å følge med på utviklingen i yrkesdeltakelsen over tid, og blant annet overgang til trygd, for nye grupper av innvandrere. Enkelte undersøkelser viser at sysselsettingen blant noen grupper av innvandrere reduseres etter 10-15 års botid i landet, mens en annen studie tyder på at innvandrere ikke er uførtrygdet i større grad enn andre grupper som har samme arbeidsforhold.

Norge har i likhet med andre nordiske land noen utfordringer knyttet til insentiver for arbeid, som følge av et, i internasjonal sammenheng, sje nerøst velferdssystem. Til tross for at arbeidslinjen og aktivisering er det rådende prinsipp for flere inntektssikringsordninger, skorter det ofte på implementeringen av dette, slik at en del som er brukere av velferdsordninger i liten grad deltar i arbeidsrettede og kvalifiserende tiltak. Disse utfordringene er imidlertid mer knyttet til det ordinære velferdsapparatet enn til integreringsregimet. De økonomiske insentivene for å arbeide må være gode, dette er et generelt sosialpolitisk prinsipp som gjelder for hele befolkningen.

Inkluderingsutvalget slutter seg til Velferd- og migrasjonsutvalgets påpekning om at høy yrkesdeltakelse er avgjørende for at den norske velferdsmodellen skal være bærekraftig. Inkluderingsutvalget tilrår at det ses nærmere på erfaringer fra andre land med bruk av aktiviserende og arbeidsrettede tiltak rettet mot innvandrere. Utvalgets flertall tilrår også, at det basert på erfaringer fra andre land, bør utredes hvorvidt det bør innføres arbeidsbetingede stønader i Norge.

## 1.7 Utdanning

*«kan virke utjevnende, skape sosial mobilitet, og bidra til ... selvstendige livsvalg»*

Selv om Norge har et inkluderende utdanningssystem sammenliknet med mange andre land, har elever med innvandrerbakgrunn dårligere resultater både i grunnskole og videregående opplæring enn andre elever, og dette gjelder særlig innvandrerlever som kommer til landet på høyere alderstrinn (OECD 2009). Barn med innvandrerbakgrunn deltar i mindre grad enn andre barn i barnehagen: differansen på 30 prosentpoeng for de yngste barna er blant de største avvikene utvalget finner mellom innvandrerbefolkningen og befolkningen som helhet. I grunnskolen oppnår elever med innvandrerbakgrunn dårligere resulta-

ter enn sine medelever: nær dobbelt så mange er på laveste nivå i leseferdigheter, og innvandrerlever med bakgrunn fra Afrika, Asia mv. har i snitt 6 færre grunnskolepoeng enn elever med norsk bakgrunn. I videregående opplæring, er frafallet blant ungdom med innvandrerbakgrunn høyere enn blant annen ungdom: 1 av 3 mot 1 av 5. Utdannings-systemet svikter i for stor grad elevene med de største behovene. Av de som fullfører videregående opplæring, er det imidlertid relativt flere med innvandrerbakgrunn som tar høyere utdanning. Det er en tendens til todeling: enten faller elever med innvandrerbakgrunn fra videregående opplæring i større grad enn andre elever, eller så fullfører de høyere utdanning i større grad enn andre. Jentene gjør det jevnt over bedre enn guttene, og det er også betydelige resultatforskjeller mellom ulike landgrupper. Mens utfordringen for gutter med innvandrerbakgrunn er å fullføre og bestå utdanning, kan utfordringen for jenter med innvandrerbakgrunn bli å bruke utdanningen fullt ut.

Utvalgets strategi for utdanningsfeltet innebærer tydeligere fokus på sammenhengen i hele utdanningsløpet, fra barnehage til høyere utdanning. Videre omfatter strategien like læringsambisjoner for alle elever, sterkere resultatstyring, tidlig og helhetlig innsats, og aktiv utprøving av nye undervisningsmetoder.

Å beherske norsk språk i tidlig barndom er avgjørende for barns læringsutbytte slik at de kan gjennomføre og bestå utdanningsløpet. Deltakelse i barnehage styrker språk, sosiale ferdigheter og læring. Integreringsmessig er det derfor viktig at barn rekrutteres til barnehage.

For å sikre at alle barn kan følge undervisningen ved skolestart, foreslår utvalget språktesting av alle barn i førskolealder, med påfølgende rett og plikt til gratis språkstimuleringstiltak for barn fra 2 – 5 år som ikke behersker norsk. Kontantstøtteordningen foreslås avviklet, og frigitte midler omfordes til utvikling av gratis språkstimuleringstiltak for barn i førskolealder. Dette skal sees i sammenheng med en økning av barnetrygden, slik Fordelingsutvalget allerede har foreslått.

Samfunnsoppdraget til utdanningssystemet må være å levere større grad av resultatlikhet.

Som et første, overordnet tiltak for et mer inkluderende opplæringssystem, anbefaler Inkluderingsutvalget derfor en helhetlig gjennomgang av opplæringsloven i et integreringsperspektiv. En slik gjennomgang har, etter det utvalget er kjent med, ikke tidligere blitt gjort. Formålet er bl.a. å vurdere hvordan læringsmål, forskrifter/læreplaner og læringsmaterieell er tilrettelagt for innvandrerlever med ulike behov og forutsetninger.

I videregående opplæring er målet at ungdom med innvandrerbakgrunn skal fullføre og bestå på lik linje med annen ungdom. Strategiene for å få dette til er økt satsing på flerspråklig opplærings-tilbud, tidlig og helhetlig innsats, og styrket innsats for å øke fullføringsgrad på yrkesfaglige studieretninger. Tiltakene omfatter generell rett til læreplass, modulbasert kompetansegivende opplæring, bedre informasjon og veiledning, og et eget innføringstilbud for elever som ikke har tilstrekkelige forutsetninger for å kunne bestå videregående opplæring.

For høyere utdanning er målet at alle utdanningsretninger skal ha en representativ andel studenter med innvandrerbakgrunn. Strategien omfatter blant annet tidlig innsats for å sikre at elever fullfører videregående opplæring og kvalifiserer seg til høyere utdanning, og målrettet informasjon og holdningsarbeid til elever og foreldre om studie- og yrkesvalg. Sett i sammenheng med behovet for flerspråklig og tverrkulturell kompetanse i barnehage og grunnskole, bør rekruttering til lærerutdanning prioriteres. Tiltakene omfatter pålegg til utdanningsinstitusjonene om å utvikle planer og strategier for mangfoldig rekruttering, og evaluering, oppfølging og spredning av pågående initiativer rettet mot mer mangfoldig rekruttering.

## 1.8 Voksenopplæring og grunnleggende kvalifisering

Grunnleggende kvalifisering og norskopplæring er nødvendig for at nyankomne innvandrere skal delta i utdanning og arbeidsliv, og grunnskoleopplæring for voksne innvandrere er avgjørende for den gruppen som helt eller delvis mangler utdanning. Om lag 1 000 innvandrere i hvert årskull er ikke i stand til å lese- og skrive norsk godt nok. 2 av 3 av innvandrere fra Afrika, Asia mv. har utilstrekkelig leseferdigheter i forhold til kravene i dagens arbeids- og hverdagsliv. Innvandrere utgjør i dag nær 9 av 10 deltakere i grunnskole for voksne, men likevel er det ikke, i følge Østbergutvalget, gjort en helhetlig omlegging av tilbudet til deltakernes forutsetninger og behov.

Undersøkelser viser at en betydelig andel voksne innvandrere har for lavt læringsutbytte. For mange mangler grunnleggende lese- og skriveferdigheter og for få kan dokumentere hvilke ferdigheter de har i norsk. Målet må være at *alle* skal kunne lese og skrive norsk for å klare seg i dagliglivet og delta i arbeidslivet.

Den raskest økende gruppen av innvandrere, arbeidsinnvandrere fra EU har ingen rettigheter

(eller plikter) til norskopplæring, mens utenlandske arbeidstakere i 1970 var den første gruppen av innvandrere som fikk offentlig finansiert norskopplæring. Av innvandrere som i dag omfattes av norskopplæring, har andelen som består skriftlig norskprøve de siste par årene variert mellom 52 og 62 prosent, mens resultatkravet er 65 prosent. Av deltakere i introduksjonsprogram i 2010 gikk 42 prosent over i arbeid eller utdanning etter fullført program, andelen har vært synkende de siste to årene, mens resultatkravet er 55 prosent.

Voksenopplæringstilbudet er modent for reform. Utvalget anbefaler at det foretas en helhetlig utredning av innholdet og organiseringen av voksenopplæringen, og hvordan den best mulig kan samordnes med grunnleggende kvalifisering (norskopplæring, introduksjonsprogram mv), slik at den samsvarer bedre med elevsammensetting og de krav deltakerne møter i et moderne arbeidsliv. Det er ikke tilstrekkelig å vurdere ulike deler av tilbudet til voksne innvandrere, slik det også tidligere er foreslått, det er nødvendig å ha en samlet gjennomgang av helheten. Hensikten med en slik reform er å sikre at alle får mulighet til å delta i arbeids- og samfunnsliv, og å fjerne analfabetisme.

Samfunnsøkonomiske analyser utført for Inkluderingsutvalget viser at norskopplæring for arbeidsinnvandrere vil være lønnsomt. Arbeidsinnvandrere som bosetter seg i Norge bør sikres grunnleggende norskopplæring som er relevant for å gjøre seg kjent med arbeidslivets regler og forhold som er nødvendig for deltakelse i samfunnet. Utvalget tilrår gratis rett til grunnleggende norskopplæring til arbeidsinnvandrere som bosetter seg i Norge og familiegjenforente til disse. Ved behov for ytterligere norskopplæring utover grunnleggende norskerfardigheter skal dette bekostes av den enkelte eller av arbeidsgiver. Ansvaret for tilbud om norskopplæring foreslås lagt til kommunene, og ved at staten finansierer tilbudet gjennom økt tilskudd til norskopplæring i kommunene.

Utvalgets vurdering er at introduksjonsprogrammet fungerer godt som et virkemiddel for integrering i arbeid og samfunnsliv, men at det er behov for å se nærmere på forankring, innhold og organisering av programmet for å bedre måloppnåelsen. Resultatene i introduksjonsprogrammet for 2010 viser at andelen som gikk over i arbeid eller utdanning etter avsluttet introduksjonsprogram er lavere enn tidligere år. Dette er en negativ utvikling som må snus. Strategien bør omfatte aktiv forsøksvirksomhet, dokumentasjon og formidling av metoder og modeller som gir gode

resultater, mål og resultatkrav til kommunene, uavhengig tilsyn med programmene, økt bruk av tredje året for de som mangler grunnleggende ferdigheter, og oppfølging av deltakerne fram til arbeid, utdanning eller aktivitet – ingen skal gå over til passivitet.

Utvalget tilrår å forsterke forsøksvirksomheten i Ny Sjanse, som er særlig viktig overfor innvandrerkvinner og yrkespassive. Resultatene fra Ny Sjanse kommer til nytte i Introduksjonsprogram og Kvalifiseringsprogram og ved innhold og tilpasning av arbeidsmarkedstiltak. Utvalget understreker at en forutsetning for at Ny Sjanse skal utrulles i større skala og settes i drift, er at de oppnådde resultatene først forbedres.

### 1.9 Bedre bruk av innvandreres medbrakte kompetanse

---

*«bedre kan benytte de ressursene mange personer med innvandrerbakgrunn besitter»*

Innvandrere har ikke bare vanskeligere for å komme inn på arbeidsmarkedet, de får også oftere jobber som ikke svarer til deres kvalifikasjoner. Det er ingen systematisk registrering av medbrakt utdanning og kompetanse ved ankomst. SSBs utvalgsundersøkelse viser at nesten hver femte innvandrer har universitets- eller høyskoleutdanning.

Sysselsatte innvandrere er oftere i jobber de er overkvalifiserte for enn den øvrige befolkningen, særlig gjelder det innvandrere fra Afrika, Asia, Sør-Amerika mv. Hele 15 prosent av innvandrere fra Afrika og Asia med høyere utdanning var ansatt i yrker som ikke krever slik utdanning med 4 prosent i befolkningen som helhet.

En registerbasert undersøkelse for perioden 2007-2009 foretatt av SSB på oppdrag fra IMDI, viser at blant innvandrere med høyere utdanning over fire år var 56 prosent i yrker med relevante utdanningskrav, mens tallet var 85 prosent for resten av befolkningen.

Det samfunnsøkonomiske tapet ved overkvalifisering er, av Vista analyse A/S på oppdrag fra Inkluderingsutvalget, beregnet til å være 2 mill kr per person i løpet av ti år. Det er ikke effektivt at innvandrere som kommer til landet med medbrakt utdanning og arbeidserfaring, enten må starte på nytt og gjennomføre utdanningen en gang til, eller må ta arbeid de er overkvalifiserte for. Den demografiske utviklingen med en stadig aldrende befolkning og økt behov for arbeidskraft, gjør det mer nødvendig enn noen gang å bruke innvandreres medbrakte kompetanse. Ved

høy etterspørsel etter arbeidskraft vil innvandringen til Norge trolig fortsatt øke, og det vil være helt avgjørende at samfunnet klarer å bruke de ressursene som innvandrere besitter.

De ressursene som ligger i den utdanning og yrkeskompetansen som innvandrerene bringer med seg til Norge, blir ikke godt nok brukt. Utvalget foreslår at alle innvandrere skal ha rett til kartlegging, vurdering og godkjenning av medbrakt kompetanse. Innvandrere med utdanning innenfor et fagområde hvor det er mangel på arbeidskraft, skal ha rett til et påbyggingsstilbud som setter den enkelte i stand til å oppfylle kravene til utdanning i Norge, og/eller norsk godkjenning, og tilpasse kompetansen til norske krav og forhold.

### 1.10 Deltakelse i demokrati og sivilsamfunn

---

*«inkludere personer med innvandrerbakgrunn på sentrale samfunnsarenaer... og demokratiske prosesser»*

Det overordnede bildet er at innvandrerbefolkningen deltar mindre enn befolkningen for øvrig, både i det politiske systemet og på sivilsamfunnets arenaer. Ved Stortingsvalg var valgdeltakelsen i befolkningen generelt 76 prosent mot 52 prosent i innvandrerbefolkningen, og forskjellen i valgdeltakelse tilsvarende ca 38 800 personer. Fagorganisasjonsgraden i arbeidslivet er lavere blant innvandrerbefolkningen enn i resten av befolkningen, og innvandrere fra Afrika, Asia mv. har en organisasjonsgrad som er 15 prosentpoeng lavere enn hos lønnstakere generelt. Innvandrerbefolkningen deltar i mindre grad i frivillig arbeid innen kultur- og fritidssektoren og innen velforeninger, men er mer aktive enn majoritetsbefolkningen innen velferd, utdanning, og i religiøse organisasjoner. Innvandrere er overrepresentert i medietale og underrepresentert blant ansatte og ledere i mediebedrifter.

Arbeidstakere med innvandrerbakgrunn utgjør 6,6 prosent av arbeidstakere innen kultur- og mediesektoren.

Det er samtidig store variasjoner mellom ulike grupper. Særlig enkelte innvandrergrupper med dårlige levekår, kvinner og unge innvandrere deltar i liten grad. Jo lavere inntekt og utdanning innvandrere har, jo mindre deltar de i politikk og sivilsamfunn. Dette gjør at innvandrere får mindre makt og innflytelse. Det er en demokratisk utfordring som ligger i at noen grupper har systematisk lavere deltakelse enn andre på sentrale samfunnsarenaer.

En annen tendens er: dess nærmere den utøvende makten man kommer, dess mindre speiles mangfoldet i befolkningen. Det er særlig i utøvede politiske organer, som f.eks. regjering og formannskap i kommunene, at innvandrere er svakt representert. Det synes å være tilsvarende få representanter for innvandrerbefolkningen i ledelsen i arbeidslivets organisasjoner, media, frivillige organisasjoner mv. Dette innebærer skjevheter i fordeling av makt, innflytelse og ressurser som kan svekke oppslutningen om demokratiet.

Både de politiske partiene, media, den tradisjonelle norske frivilligheten og den frivilligheten innvandrerbefolkningen har etablert i Norge de siste 40 årene, er viktige arenaer for deltakelse og innflytelse. Et inkluderende organisasjonsmiljø, som driver med aktiv utadrettet virksomhet og brobygging, er nødvendig. Organisasjoner som primært er rettet mot ulike deler av innvandrerbefolkningen, kan fungere som en plattform for bredere deltakelse i storsamfunnet. Dette betinger at også disse organisasjonene jobber aktivt og bevisst med brobygging og nettverksbygging, i tillegg til «hjelp til selvhjelp» for grupper som trenger det.

Forholdet til religion er ulikt blant noen innvandrergrupper og befolkningen som helhet. Innvandrere er mer aktive i menigheter og religiøse organisasjoner enn befolkningen som helhet. En svært høy andel fra enkelte opprinnelsesland oppgir at religion er viktig i livet deres. Tilsvarende er forholdet til idrett ulikt. Færre innvandrere, og særlig jenter, deltar i organisert idrett enn befolkningen som helhet.

Deltakelse på felles arenaer i nærmiljøet bidrar til å forebygge mistillit overfor den enkelte og mot innvandrere som gruppe. For å bygge tillit er det viktig å legge til rette for møteplasser og aktiviteter lokalt, der minoritets- og majoritetsbefolkningen kan samhandle. Å bygge opp tillit gjennom deltakelse i frivillige organisasjoner, lokale aktiviteter m.m., er en viktig del av det forebyggende arbeidet for å redusere generell mistillit, som igjen kan gi utslag på deltakelsen på andre samfunnsarenaer (som valgdeltakelse og deltakelse i utdanning og arbeid).

Jenter og kvinner møter en del barrierer for deltakelse som gutter og menn ikke møter. Dokumentasjonen tyder på at ulike former for sosial kontroll bidrar til å skape slike forskjeller. Slike hindre må forebygges og bekjempes, blant annet ved hjelp av informasjon til både foreldre og barn om like rettigheter og plikter og egne rekrutteringstiltak for å øke jenters deltakelse på alle arenaer. Her er det behov for et «jenteløft».

Utvalget vil påpeke at innvandrerbefolkningen er klart underrepresentert i valgdeltakelse, styrende organer, sivilsamfunn (frivillighet), fagbevegelse og media sammenliknet med majoriteten. Særlig alvorlig er det høye fraværet av representanter for innvandrerbefolkningen i «maktens korridorer». *Målet må være at innvandrerbefolkningen skal delta og ha innflytelse i politikk og sivilsamfunn i forholdsmessig like stor grad som resten av befolkningen.* Strategien omfatter en aktiv rekrutteringsstrategi for å øke deltakelse i både politikk og sivilsamfunn, bedre opplæring og informasjon, ansvarliggjøring av majoritets- og minoritetsorganisasjoner, tilskudd og bedre dokumentasjon og rapportering.

### 1.11 Fellesskap: verdier og konfliktløsning

---

*«hvilke felles verdier bør danne grunnlaget for vårt flerkulturelle samfunn»*

Inkluderingsutvalgets oppdrag er å forslå hvilke felles verdier som bør danne grunnlaget for vårt flerkulturelle samfunn, og hva som kan gjøres for å sikre at hele befolkningen slutter opp om disse verdiene. Utvalget legger til grunn at det er behov for å ha et tydelig felles verdigrunnlag for samfunnet. Dette omforente grunnlaget må bestå av felles verdier slik de er uttrykt i universelle menneskerettigheter, aksept av eksisterende lover og tilslutning til demokratiet som styreform og måter å løse konflikter på. Oppslutning til dette grunnlaget må kreves av alle som bor i Norge, både innvandrere og befolkningen for øvrig.

Tydelige felles verdier er nødvendig for å fremme integrering og inkludering. Men verdier kan både være inkluderende og ekskluderende. Og det kan være flere strategier for å skape oppslutning om og tilhørighet til felles verdier. For å få til oppslutning om felles verdier, må det satses på en inkluderingsstrategi som tydeliggjør at grunnlaget for det norske samfunnet er norsk lov, demokrati og felles verdier slik de er uttrykt i universelle menneskerettigheter.

Utvalget vil peke på at det er flere verdier som ligger til grunn og danner rammen for det norske samfunnet, blant annet: Demokrati, likestilling, likeverd, åndsfrihet, økonomisk- og sosial likhet, velferdsstaten, solidaritet og toleranse. De fleste av disse verdiene har sitt grunnlag i de universelle menneskerettighetene og er derfor ikke «særnorske» i seg selv, men utvalget vil understreke deres viktighet i den norske sammenhengen. Undersøkelser viser for øvrig meget stort sammenfall i

oppslutning om verdier blant innvandrere og befolkningen som helhet.

Utvalget tilrår at de felles verdiene som skal danne grunnlag for samfunnet skal være forankret i de universelle menneskerettighetene, blant annet retten til liv, personlig frihet og rettssikkerhet. Viktige verdier ved det norske samfunnet skal være:

- likestilling
- likeverd
- ytringsfrihet
- religionsfrihet
- solidaritet
- økonomisk og sosial likhet
- vitenskapelig tenkemåte
- toleranse
- deltakelse i demokrati og sivilsamfunn

Et tydelig verdigrunnlag for samfunnet gir rom for forskjellighet og uenighet og kan være integrerende. Det må tydelig markeres hva som er uakseptabelt og står i motstrid til grunnleggende verdiene. Det skal også være eksplisitt hva som er viktig å fremme for å skape oppslutning om felles verdier. Med et slikt felles grunnlag kan samfunnet også bære kulturelle forskjeller. Denne strategien aksepterer og respekterer retten for alle til å uttrykke og dele sin kulturelle bakgrunn. Både flertallet og mindretall skal kunne ta vare på og utvikle sin kulturarv – dette angår rettferdighet. Kulturelt mangfold kan dessuten være til beste for fellesskapet. Dette innebærer ikke at man godtar alle kulturtradisjoner. Det må være tydelig hvilke verdier samfunnet skal tuftes på. Enkelte elementer bryter med det nødvendige felles grunnlaget, og må derfor avvises. Det kan aldri forhandles om for eksempel overgrep mot enkeltpersoner. En inkludering i fellesskapet har en symbolsk side, som viser at mennesker hører til dette samfunnet, og at de ikke skyves ut av eller til randen av samfunnet. I tillegg kommer at deltakelse i utdanning, arbeid, demokrati og sivilsamfunn, og fravær av store sosiale og økonomiske ulikheter, også bidrar til samhold.

Utvalget understreker betydningen av prinsipper, framgangsmåter og samfunnsinstitusjoner som kan håndtere konflikter og uenighet om hva som utgjør felles grunnleggende verdiene og hva som er akseptabel uenighet. Det skal satses på en *strategi for dialog* hvor det ikke skal være et generelt mål å oppheve uenighet og konflikt; vi må leve med forskjellene. Fra lokalt til internasjonalt nivå er god kommunikasjon, eller dialog, vanligvis brukt til å overvinne forskjeller, for å komme til enighet når konflikter oppstår og for å unngå

eskalering av konflikten. Dialog og samhandling er en forutsetning for å utvikle et inkluderende samfunn som kan håndtere uenighet og konflikt. Men det trengs enighet om hvordan man kan være uenig og det er demokratiets framgangsmåter og lovverk som danner grunnlaget for konfliktløsning i samfunnet.

## 1.12 Bokkonsentrasjon av innvandrere i byområder

*«utfordringer som knytter seg til bokkonsentrasjon av enkelte grupper i byområder (segregering)»*

Utvalget har undersøkt om bokkonsentrasjon av innvandrere innebærer at integreringsutfordringer forsterkes. Dokumentasjonen viser ingen eller usikker mereffekt av bokkonsentrasjon. Men undersøkelser tyder på at det for eksempel kan være langt mer krevende å drive idrettslag, borettslag og andre typer organisasjoner i boområder med en stor andel innvandrere fra Afrika, Asia mv. Dokumentasjonen som er gjennomgått viser at det er andre årsaker enn bokkonsentrasjon som skaper utfordringene, bl.a. lav sysselsetting, høy ledighet, lav inntekt mv. Bokkonsentrasjon kan over tid skape utfordringer som i dag er ukjente. Utvalget tilrår derfor en forsterket innsats i områder med de største dokumenterte levekårsutfordringene til fordel for alle som bor i området uavhengig av bakgrunn.

Det er påvist at i de tilfeller hvor norsk ikke er fellespråket i et nabolag, vil det være en risiko for at innvandrere, og særlig innvandrerbarn, ikke får gode nok ferdigheter i norsk språk. Det er også påvist at i de tilfeller hvor etniske grupper bor konsentrert, kan det medføre mindre kontakflate med andre befolkningsgrupper. Det er ikke dokumentert at det er en utfordring i seg selv at det er en høy andel elever med innvandrerbakgrunn på en del skoler. Derimot er det åpenbart kritisk for integreringen dersom det finnes elever som ikke er en del av et læringsmiljø der norsk både er opplæringspråket og fellespråket i hverdagen. Det er en utfordring at personer med innvandrerbakgrunn i gjennomsnitt har dårligere levekår enn befolkningen for øvrig, og derfor også i større grad bor i områder med levekårsutfordringer.

Utvalget anbefaler fortsatt områdeløft for å bedre levekår og sikre stedsutvikling i utsatte områder, og en rekke tiltak som kan fremme sosial og geografisk mobilitet, og bedre byutvikling og boligpolitikk. Utvalget tilrår at det utvikles en egen monitor for å følge utviklingen i områder med levekårsutfordringer ned på grunnkrets- eller delby-

delsnivå, som omfatter levekårsvariable, demografi, innvandrerbakgrunn og andre forhold.

### 1.13 Forslag til tiltak

*«økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag skal utredes»*

Utvalget har generelt lagt vekt på ikke å detaljere forslag til tiltak i unødig grad. Hensikten med dette er å unngå å låse en anbefalt strategi eller framgangsmåte til ett bestemt og detaljert tiltak. Regjering og sektormyndigheter bør normalt ha handlingsrom for å konkretisere de foreslåtte tiltakene. Det avgjørende for utvalget har vært å tydeliggjøre hvilke mål, strategier og type tiltak som trengs, og hvordan oppdraget og bestillingen til ansvarlig sektormyndighet bør utformes.

De reformene, gjennomgangene og utredningene som Inkluderingsutvalget foreslår, dreier seg i stor grad om å bruke midler bedre slik at de

gir best mulig effekt. Forslagene om tiltaks- og aktivitetsøkninger vil kunne inngå i satsingsalternativer. De fleste tiltakene utvalget foreslår har ingen særskilte økonomiske eller administrative konsekvenser, og er i stor grad knyttet til informasjon, opplæring, kunnskapsutvikling, og videreutvikling av tiltak som normalt ivaretas innenfor eksisterende budsjetter. Mye av det utvalget foreslår, må derfor ses på som en del av det løpende forbedringsarbeidet i ansvarlige etater. Utviklingskostnader forbundet med forsøksvirksomhet vil normalt også kunne innpasses gjennom prioriteringer innenfor gjeldende ressursrammer.

Noen av tiltakene har preg av investeringer som kan bidra til økonomisk vekst og innsparing på andre budsjetter. Enkelte tiltak fokuserer på forhold som innebærer kostnader og samfunnsøkonomiske tap og hvor tiltak sannsynligvis vil være samfunnsøkonomisk lønnsomme. Flere av tiltakene foreslås finansiert gjennom en omdispensering av midler innenfor eksisterende økonomis-

Tabell 1.1 Oppsummering av de samfunnsøkonomiske og budsjettøkonomiske konsekvensene av de tiltakene som har størst konsekvenser.

Tiltak	Samfunnsøkonomisk gevinst, per person over yrkeslivsløpet	Budsjettøkonomisk gevinst, første år ferdig innfasnet
1a) Flere tiltaksplasser for korttidsarbeidsledige	110 936 kr	
1b) Flere tiltaksplasser (arbeidsrettede) for yrkespassive	- 264 343 kr	
1c) Flere tiltaksplasser (rent aktiviserende) for yrkespassive	- 54 732 kr	
1a)/b) 7000 flere tiltaksplasser fordelt over gruppe 1a) og 1b)		- 894,689 mill. kr
2 Vridning av tiltaksbruken mot mer effektive tiltak, 500 plasser		- 29,176 mill. kr
4 Kompletteringskurs for lærere og sykepleiere, 300 plasser		- 14 892 mill. kr
4a) Kompletteringskurs for sykepleiere	839 000 kr	
5) Språkopplæring for arbeidsinnvandrere	423 600 kr	- 116,250 mill. kr
6) Språkopplæring for analfabeter, 1 000 personer		- 16 mill. kr
7a) Språkstimuleringstiltak for barnehagebarn		- 180 mill. kr
7b) Avvikling av kontantstøtten, økt barnehagedeltakelse	223 927 kr	- 1,060 mrd. kr
7c) Økt barnetrygd: Lønnsjustering og gjeninnføring av søskentillegg		- 1,126 mrd. kr

ke rammer. Andre tiltak vil kreve nye bevilgninger. I enkelte tilfeller foreslås det at tiltak må utredes nærmere.

Utvalget vil understreke at integrering i økonomisk sammenheng også handler om ressursforvaltning. Viktige spørsmål i et slikt perspektiv er blant annet: Hvor godt brukes den arbeidskraften som innvandrere representerer? Hvordan skal man tilrettelegge for bedre bruk av innvandreres medbrakte kompetanse? Hvor effektive er integreringstiltakene? Hvilken nytte til hvilken kostnad gir ulike tiltak? Hvor er potensialet for forbedringer størst?

Utvalget vil peke på at en mer systematisk bruk av samfunnsøkonomiske analyser kan bidra til å bedre ressursbruken på integreringsfeltet. Utvalget har fått utført samfunnsøkonomiske analyser av nytte- og kostnadsvirkninger ved noen av de foreslåtte tiltakene. Analysene omfatter tiltak som kan bidra til høyere sysselsetting og bedre bruk av innvandreres kompetanse, blant annet gjennom norskopplæring, kvalifisering og utdanning. Utvalgets målsetting med tiltakene er at

flere innvandrere skal komme i varig arbeid. De nye analysene viser at kvalifisering og utdanning under gitte forutsetninger er en investering og vil lønne seg. Oppsummering av de samfunnsøkonomiske og budsjettøkonomiske konsekvensene av de tiltakene som har størst konsekvenser.

Tabell 1.1 oppsummerer de samfunnsøkonomiske konsekvensene fra den samfunnsøkonomiske analysen, og de budsjettmessige konsekvensene (provenyeffektene) for de tiltakene som har størst konsekvens. Nummereringen viser til den budsjettøkonomiske oppsummeringen i kapittel 13. De samfunnsøkonomiske analysene av tiltak i kapitlene 5, 6, 7 og 8, omtaler i tillegg en rekke tiltaksvarianter som ikke oppsummeres her. Denne type beregninger er beheftet med usikkerhet og avhenger av hvilke forutsetninger som legges til grunn, og det vises til nærmere omtale i utredningen.

Inkluderingsutvalgets forslag til mål, strategier og tiltak på de ulike temaområder i mandatet er omtalt i det enkelte temakapittel.



## Kapittel 2 Innledning

### 2.1 Oppnevning og mandat

Inkluderingsutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 30. april 2010, og ble gitt følgende mandat:

«Utvalget skal gjennom sitt arbeid løfte fram utfordringer og muligheter i et flerkulturelt Norge, og med bakgrunn i dette foreslå tiltak i inkluderings- og integreringspolitikken. Utvalget skal ta utgangspunkt i foreliggende forskning og kunnskap på feltet, og i sitt arbeid legge vekt på arbeidsliv, utdanning og deltakelse i demokrati og sivilsamfunn. Temaene skal også vurderes ut fra et klasseperspektiv. Utvalget skal dessuten se på områder hvor ulike verdier og prinsipper kan komme i konflikt. Dette innebærer at Inkluderingsutvalget blant annet skal diskutere, vurdere og foreslå tiltak knyttet til:

- Utfordringer med en mulig utvikling av et klas-sedelt samfunn hvor personer med innvandrerbakgrunn har dårligere levekår og lavere samfunnsdeltakelse enn resten av befolkningen. Det gjelder særlig innvandreres deltakelse i arbeidslivet.
- Hva kan gjøres for å øke den lave yrkesdeltakelsen til kvinner med innvandrerbakgrunn i enkelte grupper.
- Hvordan samfunnet bedre kan benytte de ressursene mange personer med innvandrerbakgrunn besitter, både med tanke på økonomisk vekts og samfunnsmessig utvikling.
- Hvordan deltakelse i utdanningssystemet for innvandrere og deres barn kan virke utjev-nende, skape sosial mobilitet og bidra til å sette unge i stand til å ta selvstendige livsvalg.
- Hvilke utfordringer som knytter seg til bokon-sentrasjon av enkelte grupper i byområder (segregering), og hvordan disse utfordringene kan løses.
- Hvordan man bedre kan inkludere personer med innvandrerbakgrunn på sentrale sam-

funnsarenaer, og bringe deres erfaringer, kom-petanse og synspunkter inn i offentlig debatt og demokratiske prosesser.

- Hvilke felles verdier bør danne grunnlaget for vårt flerkulturelle samfunn, og hva kan gjøres for å sikre at hele befolkningen slutter opp om disse verdiene.
- Hvilke aktuelle og mulige konfliktområder som finnes i det flerkulturelle samfunnet hvor ulike verdier og prinsipper kan komme i konflikt, og hvordan samfunnet best kan håndtere slike konflikter når de oppstår.

For å sikre en bred tilnærming skal utvalget arrangere debatt- og dialogmøter rundt om i landet. Møtene skal ta utgangspunkt i de temaene utvalget drøfter, og utvalget skal sørge for et faglig grunnlag og kunnskapsbasert ramme for debattene. Hensikten med debatt- og dia-logmøtene er å la ulike deler av befolkningen komme til orde med sine erfaringer og syns-punkter i integrerings- og inkluderings-spørsmål. Utvalget skal ta med seg spørsmålene, for-slagene og erfaringene som kommer fram i disse møtene inn i sitt arbeid og reflektere dette i utredningen de leverer.

Utvalget skal se hen til andre utvalgs arbeid, og der disse foreligger, ta utgangspunkt i deres analyser på områder som berører inte-greringsfeltet. Dette gjelder særlig Fordelings-utvalgets utredning, Brochmann-utvalget som utreder sammenhengen mellom inn- og utvandring og utviklingen av velferdsordnin-ger, Østbergutvalget som utreder opplærings-tilbudet for minoritetsspråklige og Skjeie-utvalget som skal utrede norsk kjønnslikestillings-politikk med utgangspunkt i livsløp, etnisitet og klasse.

Økonomiske og administrative konsekven-ser av utvalgets forslag skal utredes. Minst ett av forslagene fra utvalget skal baseres på uen-dret ressursbruk.

Utvalget skal levere sin utredning til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

senest ett år etter oppstart. Det kan være aktuelt for departementet å be utvalget om delinnstillinger underveis.»

Utvalget ble senere bedt om å avlevere sin innstilling innen 30. juni 2011. Utredningen ble overlevert 14. juni 2011.

## 2.2 Utvalgets sammensetning

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

Osmund Kaldheim, leder av utvalget, rådmann i Drammen kommune  
Rita Abrahamsen, formann i Det mosaiske trosamfunn i Trondheim  
Solfrid Berntsen, styremedlem i OBOS, Oslo  
Marco Elsafadi, leder av stiftelsen New Page, basketballspiller, Bergen  
Inés Hardoy, forsker II ved Institutt for samfunnsforskning, Oslo  
Knut Kjeldstadli, professor ved det humanistiske fakultet, Universitetet i Oslo  
Toril Sundal Leirset, rektor ved Sjefsgården voksenopplæring, Levanger  
Jill Loga, forsker II ved Rokkansenteret, Universitetet i Bergen  
Julia Maliszewska, ombud for polske arbeidere i Oslo Byggningsarbeiderforening  
Norvald Mo, rådgiver i Fellesforbundet, leder i Oslo Idrettskrets  
Obiajulu Odu, senioringeniør-IT ved Universitetet i Tromsø  
Ambreen Pervez, leder for muslimske kvinnelige akademikere, Oslo  
Asle Toje, utenrikspolitisk forsker, Oslo  
Dhayalan Velauthapillai, førsteamanuensis, Høgskolen i Bergen  
Thomas Wanjohi, leder og talsperson for INLO, Trondheim  
Henriette Sinding Aasen, professor ved det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen  
Ragnhild Aashaug, varaordfører i Tolga

Utvalget har hatt et sekretariat som, i hele eller deler av perioden, har bestått av Martha Rubiano Skretteberg (leder), Bengt Andersen, Benedicte Falch-Monsen, Ariana Guilherme Fernandes, Henrik Pryser Libell, Anne Liltved, Irene Olausen og Timothy Szlachetko. Det siste halvåret ble hele utredningsarbeidet i sekretariatet ledet av Bjørn Holden.

## 2.3 Utvalgets arbeid

Inkluderingsutvalget har hatt et omfattende mandat og en kort tidsfrist for utredningen. Utvalget har lagt vekt på en kunnskapsbasert gjennomgang av de temaene som mandatet omfatter. Utvalget har, som forutsatt i mandatet, sett på forslag fra andre utvalg. I tråd med oppdraget har det i den korte utvalgsperioden vært drevet et omfattende dialogarbeid for å få til en bred debatt om integrerings- og inkluderingspolitikken. Inkluderingsutvalgets dialogarbeid er derfor gitt en egen omtale i kapittel 3.

Utvalget har lagt vekt på at utredningen skal være «mandattro» og følge oppdraget og de premissene som er lagt til grunn. Disposisjonen i utredningen følger derfor også i stor grad de ulike temaene i mandatet. I tillegg er det lagt vekt på å følge opp det utvalget fortolker som mandatets tversgående perspektiver om ressurser og kompetanse, klasse og mobilitet, og kvinner og likestilling.

Utvalgets forståelse av mandatet er at ambisjonen er å få til forbedringer i integrerings- og inkluderingsarbeidet. Utvalgets tilnærming i denne utredningen er å kartlegge forskjeller i resultater mellom innvandrere, norskfødte med innvandrerforeldre og befolkningen generelt innenfor arbeid, utdanning, demokrati, sivilsamfunn, levekår, osv. I tillegg undersøkes det hvilke kjønnsforskjeller som finnes og om det er ulikheter mellom personer fra ulike opprinnelsesland. Utvalget har lagt vekt på å få fram utviklingen over tid for å vurdere hvordan integreringen på ulike samfunnsarenaer fungerer og for hvem. Spørsmålene som stilles er: Hvor er det betydelig resultatlikhet? På hvilke områder er det vedvarende forskjeller som må anses som uakseptable? Hva skal til for å endre dette?

En viktig tilnærming i utredningen er et samfunns- og gruppeperspektiv der utvalget ser på forskjeller og trender i aggregerte resultater mellom innvandrere og den øvrige befolkning. Levekårsundersøkelser, som sammenligner befolkningsgrupper, er den vanligste måten å måle integrering på. Levekårsdata gir et situasjonsbilde av utviklingen mellom levekårsområder og mellom grupper etter opprinnelsesland, kjønn osv.

Utvalget har lagt til grunn at hensikten med utredningen er å utvikle strategier og tiltak som kan påvirke og redusere forskjeller slik at større grad av resultatlikhet kan oppnås over tid. En helhetlig strategi for integrering må fokusere på konkrete resultater på sentrale dimensjoner som økonomi og fordeling, deltakelse på ulike samfunns-

arenaer, og anerkjennelse og inkludering i fellesskapet.

Inkluderingsutvalget legger til grunn at det både er mulig og helt nødvendig å oppnå større grad av resultatlikhet mellom innvandrerbefolkningen og befolkningen for øvrig enn det som er situasjonen i dag, særlig for enkelte grupper av innvandrere som har lav yrkesdeltakelse og dårlige levekår. Utvalget tilrår et høyere ambisjonsnivå og mål for det langsiktige integreringsarbeidet enn det tradisjonelle målet om like muligheter.

Utvalget har vært bredt sammensatt med hele 17 medlemmer med forskjellig bakgrunn og erfaring. Det har vært en styrke for utvalgsarbeidet å kunne trekke veksler på medlemmenes kompetanse og innsats. Det har vært stor enighet blant utvalgets medlemmer både om de perspektivene som er lagt til grunn i utredningen, og om hvordan utvalgsarbeidet er blitt gjennomført i praksis.

For å kunne gjennomføre det omfattende arbeidet innenfor de forskjellige temaområdene innenfor den korte tidsfristen for utredningen, ble det opprettet fem arbeidsgrupper som hadde fokus på utredningens ulike hovedtemaer:

- *Arbeid og sysselsetting* – Inés Hardoy (leder), Julia Maliszewska, Norvald Mo, Obiajulu Odu
- *Utdanning og kvalifisering* – Toril Sundal Leirset (leder), Rita Abrahamsen, Dhayalan Velauthapillai, Ragnhild Aashaug
- *Demokrati og deltakelse* – Jill Loga (leder), Solfred Berntsen, Thomas Wanjohi, Henriette Sinding Aasen
- *Verdier og konfliktløsning* – Knut Kjeldstadli (leder), Rita Abrahamsen, Marco Elsafadi, Ambreen Pervez, Asle Toje
- *Dialoggruppen* – Asle Toje (leder), Julia Maliszewska, Norvald Mo, Ambreen Pervez

Det er i perioden gjennomført ti utvalgsmøter, for uten en rekke dialogmøter og andre aktiviteter, jf. omtalen i kapittel 3.

## 2.4 Forholdet til øvrige utvalg

Inkluderingsutvalget skal i følge mandatet se til andre utvalgs arbeid, og der disse foreligger, ta utgangspunkt i deres analyser på områder som berører integreringsfeltet.

Inkluderingsutvalget har hatt et vidt og sammensatt mandat som spenner over mange forskjellige temaer innenfor integrerings- og inkluderingfeltet. Det er blitt nedsatt en rekke andre utvalg med ulike oppdrag som kan sies å berøre integreringsfeltet på forskjellig vis. Det betyr at

det er flere utvalg som det har vært naturlig for Inkluderingsutvalget å vise til under de forskjellige temaer. Enkelte av disse utvalgene har lagt fram sine innstillinger tidligere og i forkant av Inkluderingsutvalgets innstilling, slik at det har vært mulig å vise til deres analyser. I andre utvalg skjer utredningsarbeidet parallelt med Inkluderingsutvalget, og flere av disse utvalgene vil komme med sine innstillinger samtidig med eller i etterkant av Inkluderingsutvalgets innstilling.

Nedenfor gis det en kort oversikt over de øvrige syv utvalgene som i sine mandater kan sies å ha berøringspunkter til ulike deler av Inkluderingsutvalgets mandat:

### *NOU 2009: 10 Fordelingsutvalget*

Fordelingsutvalget har sett på utviklingen i økonomiske forskjeller over tid, hvilke faktorer som har påvirket dem og hvilke tiltak som kan bidra til en jevnere fordeling. Utvalget ble bedt om å komme med forslag på tiltak innenfor et bredt spekter av politikkområder; blant annet sysselsetting, oppvekst og utdanning samt skattepolitikk, og legge vekt på tiltak som bidrar til å forhindre at økonomiske forskjeller forsterker seg over tid, herunder at fattigdom og rikdom går i arv. Innstillingen omfattet forslag som gratis kjernetid i barnehage, bedre tiltak for de som faller utenfor skole og arbeidsliv og endringer i skatter og overføringer som kan bidra til å redusere økonomiske forskjeller i Norge.

Fordelingsutvalget pekte også på at innvandrere med ikke-vestlig opprinnelse er overrepresentert i gruppen med vedvarende lavinntekt. For mange innvandrere tar det relativt lang tid å få godt fotfeste i arbeidslivet, og høy innvandring bidrar dermed til at andelen med lavinntekt ikke har blitt redusert i høykonjunkturperioden vi har bak oss. At andelen personer på vedvarende lavinntekt ikke har økt til tross for høy innvandring, viser at det har vært mobilitet ut av denne gruppen på grunn av gunstige forhold på arbeidsmarkedet.

### *NOU 2010: 7 Mangfold og mestring – flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet (Østbergutvalget)*

Østbergutvalget foretok en helhetlig gjennomgang av opplæringsstilbudet til minoritetsspråklige barn, unge og voksne – i barnehage, skole og høyere utdanning. Utvalget skulle vurdere om ansvarsforhold, virkemidler og tiltak sikrer inkluderende og likeverdige opplæringsstilbud/utdan-

ning for personer med innvandrerbakgrunn. Utvalget skulle også vurdere hvordan minoritetspråklige elever ivaretas i strukturene (regelverket, finansiering, forvaltningsansvar, organisering) og hvordan dette fungerer i praksis. Videre skulle utvalget vurdere om, og på hvilke måter, det flerkulturelle perspektivet er integrert i opplæringsinstitusjonene.

Østbergutvalget understreker i sin utredning verdien av flerspråklighet og kulturell kompetanse i dagens internasjonale arbeidsmarked. Dette er ressurser innvandrere har med seg til Norge. For å gi et best mulig opplæringstilbud til minoritetspråklige elever, mener utvalget at det er nødvendig med en kjede av tiltak og at disse må være ulike, avhengig av den enkeltes forutsetninger. Tidlig innsats, langvarig andrespråksopplæring og kompetanseutvikling i opplæringssektoren er områder Østbergutvalget mener det må fokuseres på. Videre peker utvalget på utfordringer med å implementere dagens regelverk (opplæringsloven).

#### *NOU 2011: 7 Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid. (Brochmann-utvalget)*

Utvalget la fram sin innstilling 10. mai 2011. Utvalgets oppgave var å analysere velferdsmodellens økonomisk bærekraft, og å drøfte mulige tiltak og strategier for å gjøre velferdsstaten og arbeidslivet mer robust for å takle inn- og utvandring. Utvalget peker på at velferdsmodellen er avhengig av høy yrkesdeltakelse for å opprettholde et sjenerøst og universelt velferdstilbud. Utvalget anbefaler blant annet å videreføre likebehandlings- og integreringspolitikken, å satse på en kombinasjon av kompetanseheving, aktivisering og tilrettelegging for å bygge broer inn i arbeidslivet, og at ytelse kan vris fra kontantoverføringer til tjenester og tiltak som fremmer deltakelse.

#### *Utvalg om boligpolitikk (Gramutvalget)*

Regjeringen nedsatte i statsråd 21. mai 2010 et offentlig utvalg som skulle drøfte og gi tilrådinger om hvordan sentrale oppgaver i den sosiale boligpolitikken skal møtes i årene framover. Utvalget skal blant annet vurdere utfordringer knyttet til utleiemarkedet, boligbehov, bosted som ramme for barns oppvekstvilkår, og blant annet situasjonen for funksjonshemmede, unge i etableringsfasen, flyktninger, bostedsløse og økonomisk vanskeligstilte generelt. Utvalget skal legge fram sin innstilling innen 15. juni 2011.

#### *Tros- og livssynspolitisk utvalg (Stålsettutvalget)*

Regjeringen nedsatte i 2010 et eget utvalg, Tros- og livssynspolitisk utvalg, som innen utgangen av 2012 skal foreta en gjennomgang av statens tros- og livssynspolitikk. Utvalget skal blant annet vurdere hvordan tros- og livssynspolitikken påvirker integreringen i Norge, hvilken plass religion og livssyn bør ha i offentlige institusjoner, og lov- og regelverk og forvaltning som sikrer en mer helhetlig tros- og livssynspolitikk. Utvalget skal ifølge mandatet legge til grunn avtalen av 10. april 2008 mellom de politiske partiene på Stortinget om statskirkeordningen.

#### *Likestillingsutvalget (Skjeieutvalget)*

Utvalget ble oppnevnt 12. februar 2010 og utredningen skal leveres innen to år. Utvalget har fått som mandat å utrede norsk kjønnslikestillingspolitikk med utgangspunkt i livsløp, etnisitet og klasse, og sammenhengen mellom disse perspektivene skal drøftes. Utvalget skal forslå hva som skal være grunnlaget for en helhetlig og kunnskapsbasert likestillingspolitikk. Utvalget er også bedt om å vurdere virkemiddelapparatet knyttet til likestillings- og diskrimineringsfeltet.

#### *NOU 2011: 10 I velferdsstatens venterom (Bergeutvalget)*

Regjeringen nedsatte 30. september 2010 et eget utvalg (Bergeutvalget) som la fram sin innstilling 4. juni 2011. Utvalget har vurdert organisering og rammer for tilbudet til personer som søker asyl i Norge. Utvalget har vurdert differensiering av tilbudet i mottak, blant annet med henblikk på barns og kvinners behov.

## **2.5 Begreper og definisjoner**

Inkluderingsutvalget har hatt et vidt mandat og utredningen spenner over en rekke forskjellige temaer. I denne delen omtales noen sentrale begreper og definisjoner som er brukt i utredningen. En rekke begreper som brukes i de enkelte delene av utredningen defineres fortløpende i teksten i det enkelte temakapittel.

Utvalget skal ifølge mandatet ta utgangspunkt i foreliggende forskning og kunnskap på feltet, og har derfor i stor grad lagt til grunn de definisjoner og begreper som der er brukt. Utvalget følger videre i stor grad ordbruken til Statistisk sentralbyrå (SSB) og offentlige myndigheter. Utvalget til-

rår imidlertid noen justeringer og presiseringer av hvordan enkelte begreper bør defineres.

### 2.5.1 Framtidsrettet språk – presist og inkluderende

En god omtale av integrerings- og inkluderingsfeltet avhenger av et presist språk med riktig ordvalg og begrepsbruk. En oppdatert og framtidsrettet språkbruk må være både presis og inkluderende.

Det sies gjerne at ett og samme ord kan romme flere begreper, og at definisjonene varierer med hva man griper og begriper. Hvilke begreper og definisjoner vi velger å bruke, kan avhenge av den konkrete sammenhengen, problemstillingene vi ønsker å belyse, og hva vi er opptatt av å få fram. I én sammenheng kan det være dekkende å omtale en person som for eksempel «innvandrere», i en annen sammenheng kan dette være irrelevant. Forskjeller i ordvalg og begrepsbruk kan også reflektere ulike synspunkter, kunnskaper, forståelser, holdninger og verdier. Og ikke minst vil samfunnskonteksten, tiden vi lever i, og endringene i samfunnet, medføre endringer i språkbruk. Helt fram til 1990-tallet var det for eksempel ikke uvanlig å bruke ord som fremmedkontroll og fremmedkulturelle om innvandrere generelt. Det er med andre ord flere forhold som forklarer at ordbruk, begreper og definisjoner vil variere.

Å uttrykke seg enkelt og konkret er ofte bedre og mer forståelig enn å gå veien om korrekte definisjoner av begreper. Hensikten med språk er å få sagt det man vil, og å bli forstått. Det samme gjelder når man skal gjengi forskningsfunn. Det beste er å bruke ord som gir en mest mulig presis omtale av virkeligheten.

Enkelte ord og uttrykk om personer og grupper kan skape avstand og oppleves som ekskluderende. Et eksempel på det er å omtale personer som er født og oppvokst i Norge som «andregenerasjons innvandrere». På den ene siden er det ønskelig at alle tar stilling til hva som er korrekte ord og uttrykk i integreringsdebatten, for å unngå et ekskluderende språk. På den andre siden kan for store krav til korrekt begrepsbruk også fungere ekskluderende. Det bør være språklig romslighet, slik at alle opplever at de får komme til orde uten å være redd for å si noe galt. Et presist og inkluderende språk krever bevissthet om disse forskjellige hensynene.

Noen begreper og definisjoner er mer sentrale enn andre for forståelsen av innholdet i denne utredningen. Utvalgets mandat setter en ramme og gir føringer for hvilke begreper dette er. Ned-

enfor omtales de mest sentrale begrepene og hvordan de blir forstått. I dette ligger en tilråding fra utvalget om et godt og framtidsrettet språk på feltet.

Både på grunn av det store kildematerialet som er benyttet i utredningen, og på grunn av at begrepsbruken på feltet har endret seg de senere årene, vil det relativt ofte forekomme at ordbruk, begreper og definisjoner i ulike deler av utredningen er mer mangfoldig enn det definisjonene nedenfor skulle tilsi. Hvordan begreper er definert og forstått opplyses i det enkelte kapittel.

#### *Integrering – en utvidet og mer ambisiøs forståelse*

De siste årene har myndighetene valgt å bruke begrepsparet integrering og inkludering for å omtale politikken på feltet, med følgende definisjoner: Integreringspolitikken<sup>1</sup> handler om hvordan nyankomne innvandrere raskest mulig kan komme inn i yrkes- og samfunnsnivå, blant annet gjennom norskopplæring og kvalifisering, og hva dette krever av tilpasning og tilrettelegging de første årene i Norge. Inkluderingspolitikken<sup>2</sup> handler om at alle som bor i Norge skal ha like muligheter og plikter til å bidra og til å delta i fellesskapet, og hvordan samfunnet bør organiseres for å oppnå dette. Inkludering omfatter den langsiktige utviklingen av livsløpet til innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre – deres deltakelse og tilhørighet til Norge.

Denne begrepsbruken hvor det skilles mellom integrering av nyankomne innvandrere på kort sikt, og inkludering av innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre på lang sikt, har både fordeler og ulemper. En fordel er at det understreker betydningen av at en økende andel nyankomne innvandrere raskt kommer inn i samfunnet. En annen fordel er betoningen av at norskfødte med innvandrerforeldre skal ses på som andre nordmenn, og i den forstand ikke skal integreres. En ulempe er at denne bruken av integrering lett blir avgrenset til en praktisk rettet introduksjon, og ikke får godt nok fram at det å komme inn i et nytt samfunn har flere dimensjoner. Det er også vanskelig i praksis å skille mellom det som kalles kortsiktig integrering og det som omtales som langsiktig inkludering. For dem det gjelder vil det være en helhetlig prosess. En annen ulempe med begrepsbruken er at inkludering slik det forstås i

<sup>1</sup> Prop. 1 S (2009-2010) Arbeids- og inkluderingsdepartementet, s. 216-219

<sup>2</sup> Prop. 1 S (2009-2010) Arbeids- og inkluderingsdepartementet, s. 216

### Boks 2.1 Integrering

Integrering handler om:

- Kvalifisering, utdanning, arbeid, levekår og sosial mobilitet
- Innflytelse i demokratiske prosesser
- Deltakelse i sivilsamfunn
- Tilhørighet, respekt for forskjeller og lojalitet til felles verdier

Resultatet langs disse dimensjonene avgjør hvor vellykket integreringen er.

Integrering er en tosidig prosess hvor innvandrere og majoritet både påvirker hverandre, og utformingen av samfunnet.

dagligtale egentlig ikke er spesielt knyttet til innvandrere, men omfatter alle grupper<sup>3</sup> i samfunnet. Det blir derfor forvirrende når inkludering brukes mer om innvandrere enn om andre grupper. Selv om integrering også brukes om andre samfunnsfenomener enn integrering av innvandrere, er integrering både i vanlig språkbruk, i ordbøker og i litteraturen for øvrig, oftere forbundet med innvandrere enn det inkludering er.

Alternativet til dagens begrepsbruk er derfor å ha ett begrep som både favner hvordan det går med innvandrere på kort sikt, og hvordan det går med innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre på lang sikt. En enkel løsning er å gå tilbake til den opprinnelige forståelsen og definisjonen av begrepet integrering.<sup>4</sup> Integrering har opprinnelig en mer omfattende betydning og dekker både prosessene som gjør at innvandrerne blir en del av det norske samfunnet, og den nye helheten hvor innvandrerbefolkningen har bidratt til å prege samfunnet.

God integrering har dermed både et kortsiktig og et langsiktig perspektiv. Når vi i kapittel 4 stiller spørsmålet «Hvordan går det med integrerin-

gen i Norge?», er det denne forståelsen vi legger til grunn. Integrering på kort sikt handler om prosessen for at nyankomne innvandrere raskt kan komme inn i samfunnet, ved at de aktivt tilegner seg nødvendige ferdigheter slik at de kan greie seg selv, ved at samfunnet effektivt og systematisk tilrettelegger for dette, og gjensidigheten ved at det oppleves slik av både den enkelte og av samfunnet. Alle skal ha samme rettigheter og plikter til å bidra og til å delta i fellesskapet. Integrering på lang sikt handler om å nå målet ikke bare om like muligheter, men også om likhet i resultater. Dette er den langsiktige utviklingen av livsløpet til innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre – deres deltakelse og tilhørighet til Norge.

Utvalget legger til grunn at integrering har flere sider og omfatter sentrale dimensjoner som økonomi og fordeling, deltakelse på ulike samfunnsarenaer, og anerkjennelse og inkludering i fellesskapet. Økonomisk integrering dreier seg om å ha samme levekår og deltakelse i arbeidslivet og i utdanningssystemet som befolkningen for øvrig. Politisk integrering dreier seg om innflytelse og deltakelse i demokratiske prosesser. Sosial integrering handler om deltakelse i sivilsamfunnet, i sosiale nettverk og i sosiale relasjoner. Kulturell integrering dreier seg om å ta del i samfunnets verdier, tradisjoner og skikker.

Det er resultatene, altså hva som oppnås langs disse dimensjonene, som avgjør hvor vellykket integreringen er. Integrering handler konkret om kvalifisering, utdanning, arbeid, levekår og sosial mobilitet; innflytelse i demokratiske prosesser; deltakelse i sivilsamfunnet; og tilhørighet, respekt for forskjeller og lojalitet til felles verdier.

Grupper av mennesker eller enkeltpersoner kan være mer eller mindre godt integrerte i forhold til politiske mål på ulike områder: Er personene i lønnet arbeid? Søker de seg til høyere utdanning? Deltar de i politiske valg? Deltar de i frivillige virksomhet? Opplever de tilhørighet til samfunnet? osv.

Integrering innebærer en gjensidig tilpasning mellom innvandrere og etablerte befolkningsgrupper, mellom samfunnets flertall og mindretall<sup>5</sup> (numerisk majoritet og minoritet/er). Dette er i tråd med EUs definisjon av integrering som » en dynamisk toveisprosess, der både innvandrere og landet de kommer til tilpasser seg hverandre.<sup>6</sup>

Tanken om gjensidighet brukes om to forskjellige fenomener. Det første tar utgangspunkt i det faktum at alle parter påvirkes av hverandre når de

<sup>3</sup> Inkludering som begrep brukes gjerne om høyst ulike grupper som på grunn av sin bakgrunn, seksuelle orientering, funksjonshemming, kjønn, alder eller andre karakteristika, i ulike sammenhenger kan oppleve å bli marginalisert og falle utenfor.

<sup>4</sup> Etymologisk kommer integrering av det latinske "integer", "integrare", "integratio" som betyr å gjøre fullkommen, uforminset og hel. I tråd med dette brukes begrepet dels om den prosessen som gjør delene til en helhet, og dels om den nye helheten som framstår. Jf Dag Østerberg (1981): *Sosiologiens nøkkelbegreper*, Tanum. Denne forståelsen av integrering både som prosess og som mål er også omtalt i tidligere styringsdokumenter, jf St.meld. nr. 17 (1996-97), Om innvandring og det flerkulturelle Norge.

<sup>5</sup> St. meld. nr. 49 (2003-2004), Mangfold gjennom inkludering og deltakelse, s. 28-34

møtes og lever sammen. I andre sammenhenger er gjensidighetsprinsippet mer normativt. Det er et selvstendig mål at samfunnspartene tilpasser seg hverandre.<sup>7</sup>

Utfordringen har vært knyttet til innenfor hvilke rammer tilpasningen skal skje. Eksempler på dette er når man skal ta stilling til interesse- og verdikonflikter i hverdagen, eller når knappe ressurser skal fordeles. Hvordan balansen bør være mellom å bevare egen kultur og tilpasse seg samfunnet er et kjernesporsmål i integreringsdebatten. Det politiske svaret på dette spørsmålet har endret seg mye i Norge de siste 50 årene.<sup>8</sup>

### Mangfold

Et mer sammensatt samfunn innebærer at borgerne blir mer forskjellige i livsstiler, verdispørsmål, trosformer og uttrykksformer. Begrepet mangfold ble lansert som et nytt perspektiv i integreringspolitisk sammenheng i St.meld. nr. 49 (2003-2004) *Mangfold gjennom inkludering og deltagelse*. Mangfold er den norske oversettelse av «diversity» og referer både til det mangfoldet som følger av innvandring, og det mangfoldet som følger av individualisering og differensiering av verdier og levemåter i alminnelighet. Mangfoldspolitikken retter seg dermed mot alle borgerne i samfunnet.

Utvalget mener at målet må være at alle borgere skal oppleve tilhørighet, samhörighet eller fellesskap med det norske samfunnet. Dette må både bygge på lojalitet til felles verdier og på aksept for mangfold og forskjeller. Innvandrere må sette seg inn i, og respektere grunnlaget for, norsk samfunnsniv.<sup>9</sup> Samtidig må samfunnet og befolkningen inkludere nye borgere og respektere nye forskjeller. Gjennom kontakt og erfaring må alle borgere bli vant til å håndtere forskjellighet på en naturlig måte. Etterkommere av innvandrere kan utvikle identiteter og levemåter som representerer nye måter å være norsk på. Begre-

pet mangfold kan derfor ses på som et mer dynamisk begrep enn begrepet flerkulturell som det ellers har mye til felles med.

### Kulturrelativisme

Kulturrelativisme er et perspektiv som legger til grunn at det ikke kan lages noen felles verdiskala som gjelder for ulike kulturer. Alle kulturer må forstås ut fra sine egne premisser og i utgangspunktet er derfor alle kulturelle praksiser likeverdige.<sup>10</sup> En absolutt kulturrelativisme utelukker muligheten for kritikk av holdninger og praksiser på tvers av kulturer, og kan derfor innebære en risiko for likegyldighet, for eksempel overfor undertrykkende praksiser som kjønnslemlestelse og tvangsekteskap.

Kulturrelativisme står i motsetning til etnosen-trisme som betyr at man vurderer andre kulturer helt og fullt ut i fra sin egen kultur, og står også i motsetning til en såkalt monolittisk kulturforståelse som hevder at det finnes kun ett universelt sett av verdier som alle kulturer kan vurderes ut fra.

### Flerkulturell (om personer)<sup>11</sup>

Flerkulturell, eller tokulturell, beskriver mennesker som har ferdigheter, kompetanse eller verdier knyttet til eget eller foreldres liv i flere samfunn

<sup>6</sup> "a two-way process based on mutual rights and corresponding obligations of legally resident third-country nationals and the host society which provides for full participation of the immigrant", <http://www.migrationinformation.org/integration/files/EUIntegrationPolicyFactsheet-04-2008.pdf>, hentet 02.06.2011

<sup>7</sup> Integrering er en prosess som går begge veier. Denne prosessen er preget av gjensidighet – både innvandrere og befolkningen for øvrig har ansvar, plikter og rettigheter. Parallelt til de rettighetene som følger av et medlemskap i samfunnet, følger plikter – til å delta i og bidra til samfunnet. Som det het i den tidlige arbeiderbevegelsen: "Gjør din plikt – krev din rett!" Man skal krevne at alle bidrar til fellesskapet gjennom utdanning, arbeid, deltagelse i demokrati og sivilsamfunn uansett bakgrunn.

<sup>8</sup> På 50-tallet var politikken at innvandrere skulle assimileres. Da Norge i 1956 mottok en gruppe ungarske unggutter, ble de fleste plassert på Hurtigruta og så satt av en etter en på hvert stopp langs kysten, de skulle bli norske (NOU 1986: 8, Flyktingers tilpasning til det norske samfunnet). På 70-tallet hadde holdningen snudd: "Innvandergrupper må informeres om assimileringssrisikoen ved fulldagsopphold i vanlige norske barnehager", het det i St.meld. nr. 74 (1979-80), Om innvandrere i Norge, som vektla betydningen av at innvandrere fikk bevare sin kultur. På 80-tallet var det en klar forventning om at innvandrere tilegnet seg norsk språk og deltok aktivt på ulike samfunnsarenaer (St.meld. nr. 39 (1987-88), Om innvandringspolitikken). På 90-tallet økte fokuset på deltagelse i arbeidslivet, krav om aktiv innsats, og bedring av levekår (St.meld. nr. 17 (1996-97), Om innvandring og det flerkulturelle Norge). På 2000-tallet innebar Introduksjonsloven en stor reform i arbeidet med nyankomne innvandrere, og mangfoldsmeldingen (St.meld. nr. 49 (2003-2004), Mangfold gjennom inkludering og deltagelse – Ansvar og frihet) betonet aksept av forskjellighet og individuell frihet, men innenfor rammen av et felles verdifelleskap. Se nærmere omtale i kapittel 11, Fellesskap: verdier og konflikthåndtering. Endringer i norsk innvandrings- og integreringspolitikk er blant annet omtalt i Tjelmeland, H. og G. Brochmann (2003), "I globaliseringsens tid 1940-2000". I: K. Kjeldstadli (red.) *Norsk innvandringshistorie Vol 3. Del II 1975-2000*, Oslo: Pax Forlag; Hagelund, A. (2003), *The importance of being decent. Political discourse on immigration in Norway 1970-2002*, Oslo: Unipax; Christoffersen, H. (2010), *Semantikk og politikk. En analyse av integreringsbegrepet i stortingsmeldinger om innvandring*, Masteroppgave i sosialt arbeid, Høgskolen i Oslo, Avdeling for samfunnsfag.

eller tilknytning til ulike etniske grupper. Det vil si at en person født i Norge med foreldre fra Pakistan og som har kompetanse både i norsk og urdu, er flerkulturell. Man mestrer flere språk og har innsikt i flere levemåter.<sup>12</sup>

#### *Flerkulturell (om samfunn)*

Et flerkulturelt samfunn er et samfunn hvor flere grupper med ulik kulturell bakgrunn og levemåte lever sammen, og hvor det er større eller mindre grad av samhandling mellom gruppene som sådan og mellom enkeltmedlemmer av disse gruppene.

St.meld. nr. 49 (2003-2004) skiller mellom to sentrale forståelser.<sup>13</sup> Den ene sier at samfunnet er flerkulturelt når befolkningen er flerkulturell. I denne betydningen har Norge alltid vært et flerkulturelt samfunn, men har blitt mer flerkulturelt enn før som følge av nyere innvandring. Begrepet «det flerkulturelle samfunn» kan også brukes til å beskrive et samfunn som fører en politikk som har flerkultur som mål. Dette omtales ofte som multikulturalisme og har som erklært politikk å tilrettelegge for flere kulturelle grupper på varig basis, som for eksempel den franske gruppen i Canada. I den internasjonale debatten kobles av og til integrasjon til begrepet multikulturalisme. Dette er en strategi for anerkjennelse som er den mest omfattende, både juridisk, i form av rett til statsborgerskap, og kulturelt.

Multikulturalisme er definert som en modell for sameksistens i «sammensatte samfunn» som tar utgangspunkt i kollektivitet. Men enheten er ikke en felles nasjon med felles verdier, men de ulike kulturer som eksisterer i et territorium fungerer parallelt og er likestilt, det være seg flertallsbefolkning, urfolk, historiske nasjonale mindretall eller nye grupper med innvandrere. Staten

skal være nøytral og ikke bygge på spesielle verdier.

Dette perspektivet har blitt kritisert på flere punkter: Det kan overdrive forskjellene og unnlate å hente fram felles sosiale og politiske interesser på tvers av gruppene. Det kan bidra til å «fryse» en gruppe fast og gjøre forandring vanskelig. Multikulturalisme er ikke identisk med et syn som er verdinøytralt/verdirelativt og som hevder at alle kulturelle praksiser er like bra eller ønskelige, men kan åpne for dette. Som en konsekvens kan da sosiale eller andre ulikheter «unnskyldes» med at det er en annen kultur og at det dermed er andre verdier som gjelder for de berørte personene. Videre kan slike teorier/politikk kritiseres for å gi kulturelle kollektiver forrang på bekostning av individer, og at årsaksforklaringer søkes i kultur og ikke i andre forhold.<sup>14</sup>

Det flerkulturelle Norge må ses i et større perspektiv. Vårt samfunn består av flere grupper, bl.a. det såkalte «norske flertallet» eller majoriteten og urbefolkningen (samene), og flere nasjonale minoriteter med historiske røtter i Norge, foruten innvandrere som har kommet til Norge i nyere tid. Det er også viktig å huske på at det flerkulturelle samfunnet på ulike måter påvirkes av at Norge er en del av en stadig mer globalisert verden. Alle gruppene i landet opplever derfor ulike former for kulturell og politisk påvirkning fra krefter utenfor det norske samfunnet.

For personer kan det være avgjørende å ha tilgang til og anledning til å utøve det de ser som sin egen kultur. Å nekte noen en slik tilgang, men åpne for andre, spesielt for et flertall, kan ses som urettferdig. Et rimelig synspunkt er derfor at det skal være rom for ulike kulturelle grupper i samfunnet.

I tillegg til å være et begrep som beskriver det norske samfunnet slik det er, kan «det flerkulturelle Norge» også være en måte å definere framtidens Norge på. Er man opptatt av å videreutvikle det flerkulturelle Norge, må man også ha klart for seg hva slags samfunn man har som sitt framtidige mål. Ser man positivt på et samfunn preget av etnisk og kulturelt mangfold, bør integrering stå sentralt i politikkkutformingene. I så tilfelle er det viktig at man ikke bruker begrepet integrering slik at det mer eller mindre blir identisk med assimilering.

<sup>9</sup> "Rikskultur" defineres som "et sett av felles normer, verdier, regler og prosedyrer som må finnes i et levedyktig pluralistisk samfunn og som må respekteres av alle." NOU 1995:12, Opplæring i et flerkulturelt Norge, s. 4

<sup>10</sup> Jf blant annet Store norske leksikon.

<sup>11</sup> Begrepet anvendes ofte om barn av innvandrere eller flyktninger eller barn som har foreldre fra ulike land. Se: Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2007), Et inkluderende språk.

<sup>12</sup> En slik forståelse av "flerkultur" kan knyttes til Eriksens (2010) definisjon av kultur som "det som gjør kommunikasjon mulig" (Eriksen, 2010, s. 196). "Flerkulturelle personer" har da flere "kommunikasjons-muligheter" i et flerkulturelt samfunn (se under). Eriksen, T. H. (2010), *Samfunn*, Oslo: Universitetsforlaget

<sup>13</sup> St.meld. nr. 49 (2003-2004), s. 31

<sup>14</sup> Kuper, A. (1999), *Culture: The Anthropologists' Account*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press. Kjeldstadli, K. (2008), *Sammensatte samfunn: Innvandring og inkludering*, Oslo: Pax Forlag



### *Leitkultur (anførerkultur)*

Bassam Tibi er en syriskfødt tysk statsviter som foreslo at den tyske/europeiske kulturen, som består av sekularisme, menneskerettigheter, rettstat og toleranse skal betraktes som *leitkultur* eller *anførerkultur*. Det betyr at når nye kulturer kommer i konflikt med den ledende kultur, så skal den ledende kultur ha forkjørsrett.<sup>15</sup>

### *Assimilering*

Assimilering defineres i litteraturen som å stå i motsetning til integrering<sup>16</sup>, og anvendes som regel når innvandrere har tilegnet seg/blir påtvunget flertallets normer, verdier og livsstil.<sup>17</sup> Dette innebærer at innvandrere oppgir egen kultur, tradisjoner og levesett, og blir slik majoriteten er.<sup>18</sup>

Assimilering brukes også i økonomisk kontekst, særlig når det gjelder innpass på arbeidsmarkedet. Assimilering i betydningen «å bli lik» forstås da som positivt og ønskelig. Økonomisk assimilering viser til en likhet med flertallet, og brukes når den aktuelle gruppen deltar uten å bli diskriminert på arbeidsmarkedet.<sup>19</sup>

### *Segregering*

Begrepet segregering defineres ofte som en motsetning til integrering. Da betyr det at grupper av mennesker eller miljøer lever atskilt eller ikke deltar på de samme arenaene i samfunnet.

Segregering innebærer per definisjon en tvangsmessig adskillelse.<sup>20</sup> Segregering anvendes også for å vise til tilfeller der bestemte elevgrupper undervises særskilt (eller blir diskriminert ved at «deres» kulturelle forståelser/verdier ikke anerkjennes/blir inkludert i undervisningen<sup>21</sup>),

<sup>15</sup> Se Tibi, B. (2000), *Europa ohne Identität?: Die Krise der multikulturellen Gesellschaft*, München: btb Verlag.

<sup>16</sup> Logisk sett, slik som begrepene brukes, vil "assimilering" være motsatsen eller den rake motsetningen til "radikal multikulturalisme".

<sup>17</sup> Jf. NOU 1995: 12, kap. 2, s. 3; St.meld. nr. 35 (2007-2008), s. 69

<sup>18</sup> NOU 1973: 17, Innvandringspolitikk, definerer assimilering slik: "Med assimilering forstås utvalget i denne forbindelse det at en utlending blir mest mulig lik en nordmann. En assimileret utlending vil være langt på vei lik en nordmann i sinn og skinn, han taler og tenker som nordmenn flest, han har norsk, men ikke nødvendigvis bare norsk, omgangskrets, han deltar i det norske samfunnsliv som nordmann, han har et ønske om å bli betraktet som nordmann og blir også i stor utstrekning det, og han betrakter Norge som sitt nye fedreland."

<sup>19</sup> Årsberetning for Frischsenteret, 2000, s. 3

eller at arbeidsmarkedet er oppdelt etter kjønn eller etnisitet (økonomisk segregering). Begrepet segregering er også brukt om bokonsentrasjon av ulike grupper (se nedenfor).

### *Bokonsentrasjon*

Bokonsentrasjon betyr at et avgrenset byområde domineres av en gruppe mennesker som blir tilskrevet en eller annen form for felles kjennetegn, og at de som gruppe er skjevt fordelt i byrommet. I de tilfeller hvor bokonsentrasjon er frivillig og ønsket av beboerne, snakker man gjerne om *separerte* bomiljøer. I de tilfeller hvor årsakene og bakkenforliggende mekanismer er knyttet til ufrivillige faktorer, og ikke er ønsket av beboerne, taler man om *segregererte* bomiljøer. Det er sjelden at man finner segregering eller separasjon i rendyrket form, og det kan være et samspill mellom disse to mekanismene. Bostedssegregering kan omfatte ulike dimensjoner, som demografi (alder, sivilstatus, familiefase, husholdningsstørrelse mv), økonomi (inntekt, arbeid, utdanning mv), og/eller etnisk og nasjonal bakgrunn. Se nærmere omtale i kapittel 12.

### *Innvandrer/innvandrerbakgrunn/norskfødte med innvandrereforeldre*

Utvalget anvender begreper slik de er forstått og definert av sentrale myndigheter og aktører, herunder SSB. I det følgende vises det til de begrepene SSB anvender per januar 2011.

*Innvandrere* er personer som er født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre og som på et tidspunkt har innvandret til Norge.

*Norskfødte med innvandrereforeldre* er født i Norge, men har to foreldre som er innvandrere. Alternativt kan også brukes etterkommerne av innvandrere, eller nordmenn med innvandrerbakgrunn.

*Innvandrerbefolkningen og/eller personer med innvandrerbakgrunn* brukes i denne utredningen som en fellesbetegnelse på innvandrere og norsk-

<sup>20</sup> Ordets etymologiske betydning kommer fra det latinske "segregare" som betyr å adskille. Store norske leksikon definerer segregasjon (samfunnsvitenskap) slik: "Ordet er særlig blitt brukt om forsøk i visse land på å opprettholde sosiale skiller mellom befolkningsgrupper etter etniske skillelinjer, i form av restriksjoner på inngåelse av ekteskap, adgang til skoler o.l. Motsatte bestrebelse er blitt kalt integrasjon."

<sup>21</sup> NOU 1995: 12, s. 26

fødte med innvandrerforeldre i de tilfeller hvor det er en relevant samlebetegnelse, eller viser til forskning mv hvor denne betegnelsen er brukt. SSB har erstattet betegnelsen «innvandrerbefolkningen» med «innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre»,<sup>22</sup> og om andre bruker SSB betegnelsen «den øvrige befolkningen». Samtidig har SSB gått bort fra betegnelsen etterkommere om barn av innvandrere.

Følgende inndelinger blir brukt for personer med annen innvandringsbakgrunn:

- Utenlandsfødte med en norskfødt forelder
- Norskfødte med en utenlandsfødt forelder
- Utenlandsfødte med norskfødte foreldre (inkluderer utenlandsadopterte)

*Flyktninger* brukes om personer som har fått beskyttelse (asyl) eller oppholdstillatelse på humanitært grunnlag i Norge

*Fødeland* er hovedsaklig mors bosted da personen ble født.

*Landbakgrunn* = for innvandrere er dette eget fødeland. For norskfødte er dette foreldres eventuelle utenlandske fødeland.

#### *Ikke-vestlig og vestlig*

Tidligere brukte SSB ofte en todeling av innvandrerne, fra «vestlige land» og «ikke-vestlige land». De vestlige landene var i Vest-Europa, Nord-Amerika og Oseania, mens resten var ikke-vestlig. Denne todelingen benyttes ikke lenger av SSB.<sup>23</sup> Hovedvekten legges nå på verdensdeler. Der det er behov for å slå disse sammen til hovedgrupper, brukes nå oftest mer nøytrale betegnelser:

- EU etc.: EU/EFTA-land, USA, Canada, Australia og New Zealand
- Afrika, Asia etc.: Europa utenom EU/EFTA land, Asia (inkludert Tyrkia), Afrika, Sør- og Mellom-Amerika, Oseania utenom Australia og New Zealand.

Det er flere grunner til at SSB har gått bort fra den tidligere todelingen av verden i «vestlig» og «ikke-vestlig». Kategoriene skilte mellom grupper som hadde og ikke hadde enkel adgang til innvandring til Norge. Da EU i 2004 ble utvidet med åtte nye medlemsland i Øst-Europa (og ytterligere

to i 2007), skiftet en betydelig andel av innvandrerne i Norge fra å tilhøre en gruppe med betydelig innvandringsrestriksjoner til en gruppe med ganske liberal adgang. Av hensyn til forståelsen av historiske tallserier ville en ikke la disse landene skifte gruppe uten samtidig å endre betegnelsen på de to hovedgruppene.

Det er mange rapporter og forskningsarbeider som anvender begrepsparet «ikke-vestlig» versus «vestlig» og utvalget har ikke erstattet disse begrepene med de nye «nøytrale betegnelsene» i sin omtale/diskusjon av skriftlige kilder, men presiserer at det er begreper som anvendes i den aktuelle teksten.<sup>24</sup>

#### *Minoritet/minoritetsbakgrunn*

Begrepet sier noe om at en person tilhører en minoritet i samfunnet. Fordi man både kan tilhøre majoritet og minoritet samtidig – en homofil mann, en jødisk norskfødt kvinne, en kristen vietnameser – anbefales det at begrepet ikke brukes alene.<sup>25</sup>

Ved bruk av begrepet «minoritet» er det hensiktsmessig å presisere hva ved personen/gruppen som gjør han/hun/den til en minoritet. Det kan være en religiøs minoritet, en språklig minoritet eller en etnisk minoritet (jf. nasjonale minoriteter<sup>26</sup>). I den grad disse kjennetegn knyttes opp til aspekter ved individers/gruppers fysiske utseende, snakker vi om synlige minoriteter.

#### *Minoritetsspråklig – majoritetsspråklig, tospråklig – flerspråklig*

«Minoritetsspråklig» brukes for å beskrive personer i Norge som ikke har norsk som sitt førstespråk/morsmål. Begrepet brukes i hovedsak i forbindelse med opplæring.<sup>27</sup> Ofte regnes ikke de som har samisk, svensk, dansk eller engelsk som morsmål (eller barn av foreldre med disse som

<sup>22</sup> Statistisk sentralbyrå (2008), Ny innvandrergruppering 15. oktober 2008, [www.ssb.no](http://www.ssb.no)

<sup>23</sup> Høydahl, E. (2008), *Innvandrerbegreper i statistikken: Vestlig og ikke-vestlig – ord som ble for store og gikk ut på dato*, Samfunnspeilet 4/2008, Statistisk sentralbyrå

<sup>24</sup> Se f.eks. Samfunnsspeilet nr. 4, 2007. For en ytterligere diskusjon av begrepsbruk på "innvandrerfeltet" med særlig referanse til SSBs kategorier, se f.eks. *Integrert? Innvandrere og barn av innvandrere i utdanning og arbeidsliv*, redigert av Birkelund og Mastekaasa (2009, s. 16)

<sup>25</sup> Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2007, Et inkluderende språk

<sup>26</sup> "Grupper med langvarig tilknytning til landet defineres som nasjonale minoriteter, i Norge er dette kvener, jøder, skogfinner, rom (sigøynere) og romanifolk/tatere", [http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/tema/nasjonale\\_minoriteter.html?id=1404](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/tema/nasjonale_minoriteter.html?id=1404), hentet 02.06.2011

<sup>27</sup> Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, *Sentrale begreper*, <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/tema/integrering/midtpalte/sentrale-begreper.html?id=566423>, hentet 02.06.2011

morsmål) til denne kategorien.<sup>28</sup> I denne klassifiseringen ligger ikke noen kunnskap om den enkeltes faktiske norskkunnskaper, og det varierer hva som legges i betegnelse minoritetsspråklig, og måten dette måles på er ofte uklart.

Begrepet «majoritetsspråklig» har vært benyttet for å betegne personer med norsk som morsmål (som en motsats til minoritetsspråklige personer). Begrepet kan skape distanse, en «vi og dem» holdning. Andre begreper som brukes om majoriteten, er «personer med norsk bakgrunn» og «personer med norsk som morsmål». Mange barn som er født i Norge av innvandrede foreldre, regner norsk som sitt morsmål. Andre vil regne foreldrenes språk som sitt morsmål. «Fremmedspråklig» ble i større grad benyttet tidligere.<sup>29</sup>

Utvalget vil bemerke at hvis en person har tilstrekkelig med ferdigheter i norsk, er det ut ifra et integreringssynspunkt ikke et problem om man har et annet morsmål. Det som er relevant er om man har de ferdigheter og det mestringsnivået i norsk som man trenger for å klare seg på ulike samfunnsarenaer.

Østbergutvalget anbefaler økt bruk av «tospråklig» eller «flerspråklig». De to begrepene gir uttrykk for kompetanse som disse gruppene har. Etter Østbergutvalgets oppfatning er det ved å ta utgangspunkt i språkbruk, meningsfylt å snakke om at barn og unge som anvender både førstespråk og andrespråk i sin hverdag, er tospråklig og flerspråklig.<sup>30</sup> Inkluderingsutvalget legger til grunn at tospråklig eller flerspråklig er å foretrekke framfor minoritetsspråklig, fordi det får fram den ressursen det er å mestre flere språk.

*Flerspråklig* benyttes i denne NOUen om personer som bruker, og identifiserer seg med, flere språk.

### Analfabetisme

En analfabet er en person som ikke kan lese eller skrive på noe språk. UNESCO antar at om lag 17 prosent av jordens voksne befolkning er analfabeter eller nesten analfabeter. UNESCO legger til grunn at det å kunne lese og skrive (engelsk «literacy») er en menneskerett som er viktig for den enkelte personlige og sosiale utvikling, og en forutsetning for utdanning.

Det er usikkert hvor mange innvandrere i Norge som kan defineres som analfabeter eller

### Boks 2.2 Å være norsk

«Å være norsk handler ikke om å være kristen, hvit, gå med bunad eller spise pølser. Det handler om frihet, og det handler om å være glad i Norge. På sin egen måte.»

Kilde: Kaja Storvik i Dagsavisen 18. mai 2011

funksjonelle analfabeter, fordi dette ikke er fullstendig kartlagt. En enkel kalkyle basert på tall fra Norsk språkttest, Vox og IMDi kan tyde på at kanskje så mange som 1 000 personer med innvandrerbakgrunn, per årskull, ikke er i stand til å lese og skrive norsk godt nok til å klare seg i dagligliv og arbeidsliv.

### *Norsk, nordmann, etnisk norsk, norske verdier*

Bruken av begrepene «norsk» og «nordmann» er et godt eksempel på at virkeligheten former språket og at språket former virkeligheten: Når sammensetningen av befolkningen i Norge endres, blir det flere måter å være norsk på, og «norsk» og «nordmann» endrer betydning. Hvordan vi bruker begrepene påvirker samtidig forståelsen av hvem som faktisk er «norsk» og «nordmann».<sup>31</sup>

Utvalget legger til grunn at norsk og nordmann som begreper favner alle som er født og oppvokst i landet. Innvandrere som har fått norsk statsborgerskap kan også omtales som norske med innvandrerbakgrunn. Dette er i tråd med Språkrådets konklusjon om at en ikke trenger å være «etnisk norsk» for å kalle seg nordmann eller for å bli kalt nordmann.

I statistiske analyser over forskjeller mellom ulike befolkningsgrupper, er det likevel nødvendig å bruke språklige kategorier som klart skiller mellom innvandrere, norskfødte med innvandrerforeldre, befolkningen for øvrig og også innvandrere med ulik landbakgrunn. Mye av den forskningen som er referert til i denne utredningen, vil derfor ikke være preget av et inkluderende språk, men tvert om legge vekt på skarpe skiller mellom forskjellige befolkningsgrupper og undergrupper.

<sup>28</sup> Jf. NOU 2010: 7, Mangfold og mestring: Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet, s. 24ff

<sup>29</sup> Ibid., s. 26

<sup>30</sup> Ibid., s. 27

<sup>31</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2010), *Innvandrere i norske medier: Medieskapt islamfrykt og usynlig hverdagsliv*, IMDi-rapport 1-2010, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

«Etnisk norsk» kan i enkelte sammenhenger være en presis måte å omtale personer med norsk bakgrunn eller opprinnelse på,<sup>32</sup> slik det også kan være naturlig å peke på at personer med innvandrerbakgrunn tilhører en bestemt etnisk gruppe. Denne begrepsbruken brukes i noen undersøkelser som det refereres til. I andre sammenhenger vil bruken av etnisk norsk kunne oppfattes som en rangering av norskhet, dvs. at noen er mer norske enn andre. Etnisitet og etnisk gruppe er imidlertid en kategori som brukes i liten grad, fordi landbakgrunn (norsk, svensk, pakistansk, tyrkisk bakgrunn osv.) ofte er mer opplysende.

«Norske verdier» kan gi inntrykk av at det er tale om verdier som kun gjelder i Norge, mens det gjerne er tale om mer allmenne verdier, men som samtidig kan bli tillagt særlig vekt i en norsk kontekst. For nærmere omtale, vises til kapittel 11 Fellesskap: verdier og konfliktløsning.

---

<sup>32</sup> Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2007), Et inkluderende språk

#### *Sektoransvarsprinsippet*

Sektoransvarsprinsippet innebærer at samtlige fag- og sektormyndigheter, og på alle forvaltningsnivåer, har ansvaret for hele befolkningen innenfor sine ansvarsområder. De enkelte fagmyndigheter har også ansvar for tjenestetilbud til innvandrere og norskfødte med innvandrerbakgrunn. I tråd med dette skal de enkelte fagmyndigheter følge opp og evaluere situasjonen også for denne delen av befolkningen på sine ansvarsområder. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) har et overordnet ansvar for å samordne politikken på integrerings- og inkluderingsfeltet. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) er BLDs utøvende organ for statens integreringspolitikk. IMDis arbeid skal bygge opp under fagmyndighetenes ivaretagelse av sitt sektoransvar.

## Kapittel 3

# Inkluderingsutvalgets dialogarbeid

### 3.1 Innledning

*«Jeg vil ha en bred debatt rundt inkluderingspolitikken. Diskusjonene skal føres i hele landet, og jeg vil at ulike stemmer og synspunkter skal komme fram. Jeg vil vite hva som opptar folk, hvilke erfaringer og ideer de har. Mange har sterke meninger på dette feltet. Utvalget har derfor en krevende jobb når de skal gi en helhetlig og kunnskapsbasert fremstilling av saksfeltet»*

Barne-, likestillings-, og inkluderingsminister Audun Lysbakken ved opprettelsen av Inkluderingsutvalget.<sup>1</sup>

Inkluderingsutvalget har i utvalgsperioden drevet et omfattende dialogarbeid for å få til en bred debatt om integrerings- og inkluderingspolitikken, i tråd med oppdraget fra regjeringen. I mandatet er det fire punkter med særlig relevans for dialogarbeidet:

1. Arrangere debatt- og dialogmøter rundt om i landet, med utgangspunkt i de temaene utvalget skal drøfte.
2. La befolkningen komme til orde med sine erfaringer og synspunkter.
3. Bidra til faglig fundert og kunnskapsbasert integreringsdebatt.
4. Ta med seg spørsmålene, forslagene og erfaringene som kommer fram i disse møtene inn i sitt arbeid med utredningen.

Utvalget har arbeidet for å aktivere et bredest mulig meningsspekter som bakteppe for sitt arbeid. Det har vært viktig for Inkluderingsutvalget å være et lyttende utvalg, og å bli oppfattet slik av offentligheten, gjennom å stille spørsmål og legge til rette for meningsutveksling. Et viktig mål for dialogarbeidet har også vært å få respons fra grupper som normalt ikke deltar i den offentlige integreringsdebatten, f. eks. i mediene.

<sup>1</sup> Sitert i *Kommunal Rapport*, 30.04.2010, Seksjon: Politikk

Utvalget har gått aktivt ut i aviser, radio og fjernsyn for å synliggjøre utvalgets arbeid. Utvalgets dialoggruppe har oppsøkt miljøer av spesiell interesse for utvalgets arbeid, særlig gjennom erfaringsmøter og lansering av den nettbaserte Dialogomaten.

### 3.2 Dialogarbeidets innhold

Det strategiske målet for dialogarbeidet, også på lengre sikt, har vært å bidra til en informert, empirisk fundert debatt med direkte relevans for beslutningstakere. Det konkrete målet for dialogarbeidet i utvalgsperioden har vært å bidra til meningsutveksling med direkte relevans for utvalgets mandat om arbeid, utdanning, deltakelse, verdier, bokonsentrasjon (segregering) mv.

Dialogarbeidet har omfattet følgende deler:

#### *Dialogmøter*

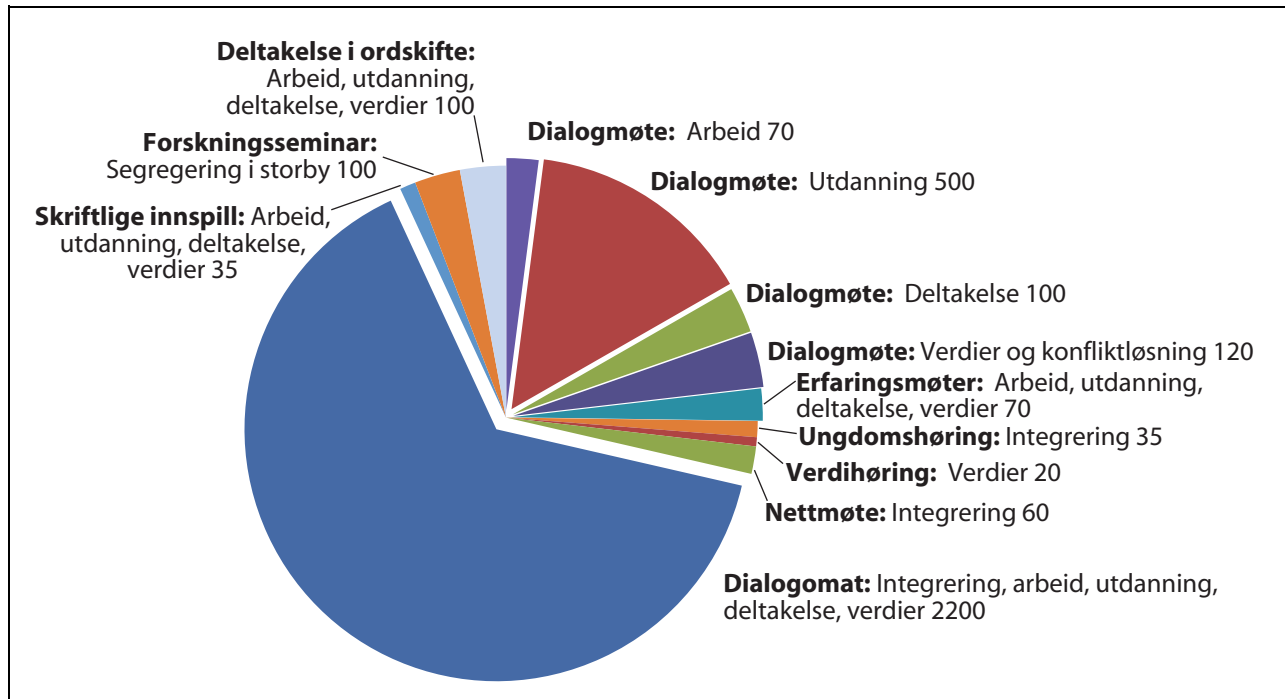
Utvalget har gjennomført fire dialogmøter i fire ulike byer. Møtene har hatt fokus på viktige områder innenfor utvalgets mandat: Arbeid, utdanning, deltakelse i demokrati og sivilsamfunn, og verdier og konfliktløsning.

#### *Oppsøkende virksomhet*

Utvalget har gjennomført 12-15 erfaringsmøter med utvalgte ressurspersoner rundt om i landet. På denne måten har utvalget forsøkt å få inn synspunkter fra grupper som er underrepresentert i den offentlige debatten.

#### *Utvalgsmøter*

Inkluderingsutvalget ønsket å sette en faktramme på møtene i utvalget gjennom å ha solide faglige innledere. Utvalget har lagt vekt på å hente inn innledere med forskjellig ståsted og bakgrunn fra både inn- og utland.



Figur 3.1 Inkluderingsutvalgets dialogaktiviteter, etter aktivitet og anslått antall deltakere

### *Forskningsseminar*

Utvalget inviterte ledende faglige autoriteter fra de fire nordiske landene for å diskutere bokkonsentrasjon av innvandrere i storbyer i Norden. Hensikten var å få fram en god kunnskapsoversikt og bidra til et mer informert ordskifte.

### *Offentlig debatt, nettmøter mv.*

Medlemmene i utvalget har satt inkluderings-spørsmål på dagsorden gjennom kommentarvirksomhet. Utvalget har i utvalgsperioden mottatt skriftlige innspill via post, e-post, utvalgets nettsider og utvalgets egne hjemmesider i sosiale medier. Utvalgsmedlemmer har stilt opp på nettmøte i media.

### *Høringer*

På enkelte områder, spesielt verdier og integrering av ungdom, var det nyttig for utvalget å innkalle personer og grupper for å høre deres synspunkter på aktuelle spørsmål. Ressurspersoner ble invitert og gitt muligheten til å komme med innspill på fastsatte temaer.

### *Dialogomaten*

For å få innspill fra mange mennesker på en effektiv måte, og nå grupper som vanligvis ikke deltar i den offentlige integreringsdebatten, ble det laget en nettbasert Dialogomat med spørsmål utvalget ønsket synspunkter på. Dialogomaten ble lenket opp til brede og smale nettsteder hvor integreringsspørsmål diskuteres.

### *Referansegruppe*

KIM – Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene ble invitert til å være referansegruppe. En sentral målsetning med utvalgets arbeid er å bidra til en kunnskapsbasert debatt om norsk integreringspolitikk. For å sikre bredde og saklighet har utvalget gjennom sin arbeidsprosess aktivt søkt å trekke veksler på den eksisterende fagkompetansen på feltet.

Alle disse aktivitetene har bidratt til å innhente og dokumentere kunnskap til bruk i arbeidet med utredningen. Det er lagt vekt på å føre skriftlige referater fra dialogaktivitetene. Det har også blitt ført oversikt over hvor mange som har deltatt aktivt i utvalgets dialogaktiviteter. Til sammen har om lag 900 personer deltatt på fire store dialogmøter og ett forskningsseminar. I tillegg har rundt 200 personer møtt utvalgsmedlemmene gjennom høringene, nettmøter og erfaringsmøter/mikro-

Tabell 3.1 Oversikt over Inkluderingsutvalgets dialogmøter. 2010-2011

Møte	Sted	Tema	Hovedfokus i innleggene
02.09. 2010	Oslo: Elvebakken videregående skole	Arbeid	Viktigheten av språk, kvalifisering, rollemodeller, arbeid mot diskriminering ved ansettelser, ulike typer arbeidsmarkedstiltak
03.11. 2010	Tromsø: Borgtun grunnskole, Breivika videregående, Universitet i Tromsø	Utdanning	Flerspråklig undervisning og morsmål, overgangene mellom skoletrinn, alminneliggjøring eller avmytifisering av flerkulturelle utfordringer, frafallet på videregående skole, viktigheten av språk, læreplasser.
06.12. 2010	Kristiansand: Byhallen	Deltakelse	Verdien av å delta, enkeltpersoners ansvar for å delta, organisasjoners ansvar, ressurser og virkemidler for å rekruttere mangfoldig, offentlig støtte til etniske organisasjoner.
24.01. 2011	Trondheim: ISAK-senteret	Verdier og konfliktløsning	Fellesverdier, respekt, toleranse, demokrati, mekanismer som kan hindre at verdikonflikter eller internasjonale konflikter materialiserer seg i direkte konflikt mellom befolkningsgrupper i Norge.

møter. I tillegg har hele 2 350 personer gitt sine innspill via den nettbaserte Dialogomaten.

som ble debattert og noen av innspillene, er omtalt i vedlegget til dette kapitlet (se vedlegg 1).

### 3.3 Dialogmøtene

Inkluderingsutvalget har arrangert fire store dialog- og debattmøter. Møtene har vært arrangert i fire forskjellige byer, hvert møte med fokus på ett av Inkluderingsutvalgets fire fokusområder. De tematiske arbeidsgruppene (omtalt i kapittel 2) har hatt ansvar for hvert sitt dialogmøte. Møtene har vært åpne for offentligheten og det har blitt lagt vekt på å informere om dette i lokale og regionale medier i forkant av møtene, samt gjennom å aktivt invitere personer som har gjort seg gjeldende i den regionale integreringsdebatten.

Formen på dialogmøtene har stort sett vært lik. Faglige innledere har åpnet dialogmøtene med innlegg som har gitt møtene fokus og faglig tyngde. Det har deretter blitt åpnet for innlegg og spørsmål fra salen. Spørsmålene har primært blitt rettet til innlederne, men arbeidsgruppenes medlemmer har også bidratt til ordskiftet der det har vært naturlig. Utvalgets medlemmer valgte å se på dialogmøtene som en anledning til å lytte og motta innspill, hvor fagpersonene og publikum stod i sentrum. En oversikt over innledere, temaer

### 3.4 Oppsøkende virksomhet

Inkluderingsutvalget har gjennomført 12-15 erfaringsmøter med om lag 70 ressurspersoner. Formålet med erfaringsmøtene har vært å motta innspill og meninger fra miljøer som ofte ikke deltar i den offentlige debatten. Felles for alle møtene er at respondentene har blitt spurt hvordan de selv opplever integreringen ut fra sin erfaring, hva de ser som fungerer og ikke fungerer i integreringsarbeidet og hvilke grep og tiltak de foreslår for at det skal fungere bedre. Det er blitt ført referater fra alle erfaringsmøter. Eksempler på erfaringsmøter er møte med arbeidere og ledelsen på Ringnes bryggeris fabrikk på Gjelleråsen (05.08.2010), Vålerenga fotballklubb, Oslo (08.08.2010), seminaret «Vårt nye distrikts-Norge» på Tynset (14.09.2010), North Energy i Alta (26.10.2010), JobbX, Oslo (12.12.2010), Sør-Trøndelag konflikttråd, Trondheim (24.01.2011), Drammen og omegn tros- og livssynsforum (15.02.2011), Sysesettingsavdelingen i Bydel Grorud, Oslo (18.02. 2011) og Aker verft på Stord (22.02.2011). For å sikre at innspillene kom med i grunnlaget for utvalgets arbeid, ble utvalgets medlemmer

oppmuntret til å skrive korte interne notater etter møter med grupper eller individer av interesse. Notatene har vært tilgjengelig for sekretariatet i arbeidet med utredningen.

### 3.5 Faglige innledere på utvalgsmøtene

Inkluderingsutvalget ønsket å sette en faktaramme rundt utvalgsmøtene gjennom solide faglige innledere. Utvalget har lagt vekt på å hente inn innledere med forskjellig ståsted og bakgrunn fra inn- og utland. Temaene som har blitt diskutert, spenner fra tall og fakta om norske innvandrere, muslimers situasjon i Europa, innvandreres deltakelse i frivillig sektor, norske mediers håndtering av integrasjonsspørsmål, innvandrere i europeiske arbeidsmarkeder, innvandrere og frafall i norsk skole, erfaringer med innvandrere i konfliktråd, samt erfaringer fra lignende inkluderingsutvalg i andre land. Utvalget har lagt vekt på at det har blitt satt av rikelig med tid til meningsutvekslinger mellom innledere og utvalgets medlemmer. Listen over faglige innledere er i vedlegget til dette kapitlet.

### 3.6 Forskningsseminar: Segregering i storbyer

Inkluderingsutvalget arrangerte 17.11.2010 et nordisk forskningsseminar på Litteraturhuset i Oslo om segregering i storbyer i Norden, i samarbeid med Nordisk Ministerråds kontor i Oslo. Formålet med seminaret var å belyse hvilke erfaringer landene har med bokonsentrasjon av innvandrere i storbyer. Landene i Norden har mange likhetstrekk med hensyn til politisk organisering og velferdsmodell og segregasjonsproblematikken er sammenlignbar i Danmark, Sverige, Finland og Norge. De innhentede faglige innledere og deres temaer var:

- Roger Andersson, professor i samfunnsgeografi ved Uppsala Universitet, Institutt for bosteds- og urbanforskning, om forholdet mellom sosioøkonomisk og etnisk segregering i svenske storbyer.
- John Andersen, professor i sosiologi fra Roskilde Universitet, Institutt for Miljø, Samfunn og Romlig Forandring, om fattigdomsbekjempelse og bedring av levevilkår i utsatte områder, jf den danske gettoplanen *Ghettoen tilbake til samfundet*.
- Matti Kortteinen, professor i sosiologi ved Helsingfors Universitet Geografiska institutionen

Tabell 3.2 Oppslag i Retriever på «Inkluderingsutvalget» fra juli 2010 til april 2011 i papir og på nett.

Papir	50
NTBtekst	12
Klassekampen	9
Aftenposten	4
Bergens Tidende	4
Nordlys	3
Ny Tid	3
Arbeidets Rett	2
Dagsavisen	2
Utrop	2
Vårt Land	2
Adresseavisen	1
Askøyværingen	1
Bergensavisen	1
Fædrelandsvennen	1
Kommunal Rapport	1
VG	1
iTromsø	1
Web	41

Kilde: Retriever

- om den finske sosiale forebyggingsmodellen og segregering i Helsinki
- Susanne Søholt, forsker II ved NIBR om boligmarked, flyttemønstre og segregeringstendenser i Oslo.

Seminaret omtalte ulike forklaringer på bokonsentrasjon blant innvandrere, blant annet den kulturelle («etniske grupper foretrekker å bo sammen»), den strukturelle («innvandrere bor sammen fordi de er fattige og ikke kan velge») og den post-koloniale («innvandrere bor sammen fordi majoritetsbefolkningen presser dem til det»). En problemstilling som ble diskutert, var tendensene til at personer som ikke har innvandrerbakgrunn ikke flytter til slike områder, og også i større grad flytter fra innvandrertette områder (såkalt «hvit flukt»).



### 3.7 Deltakelse i offentlig ordskifte

Inkluderingsutvalgets medlemmer har i dialogperioden deltatt i integreringsdebatten gjennom debattinnlegg, kronikker og intervjuer. Utvalgets medlemmer har også stilt opp på en rekke arrangementer organisert av andre aktører for å informere om utvalgets arbeid. Eksempler på sistnevnte er Humanetisk forbunds årsmøte, «Frokost med Bernt» (i regi av Professor Bernt Hagtvedt ved Universitetet i Oslo) og ved NHOs årskonferanse.

Utvalgets dialogarbeid og deltakelse i det offentlige ordskiftet har resultert i nær 40 oppslag i trykte medier, herunder i VG, Aftenposten, Aftenposten Aften, Vårt Land, Dagsavisen, Klassekampen, Lokalavisen (Oslo), LO Aktuelt, Nordlys, Bergens Tidende, Adresseavisa, Fædrelandsvennen, TV2, NRK Østafjells, NRK Trøndelag og NRK Sørlandet, Blend og Utrop. Dersom oppslag i nettmedier tas med, doubles dette tallet.

### 3.8 Nettmøte, e-post og sosiale medier

Utvalgsmedlemmene Asle Toje og Knut Kjeldstadli deltok på vegne av Inkluderingsutvalget i et nettmøte med Aftenpostens lesere den 25.10.2010. Rundt 60 lesere skrev inn spørsmål om integreringspolitikk. Spørsmålene var preget av skepsis til gjeldende innvandrings- og integrasjonspolitik og spørsmålsstillerne var, så langt det går an å anslå, overveiende etniske nordmenn. Mange av spørsmålene gikk på definisjonen av integrert, norsk, og på norsk innvandrings- og asylpolitikk. Flere av leserne var opptatt av sammenhengen mellom integrering og religion, særlig islam, og utviklingen i områder der etniske norske var kommet i mindretall. Spørsmål og svar er i sin helhet tilgjengelig på aftenposten.no.

Inkluderingsutvalget har i sitt dialogarbeid åpnet for å motta direkte innspill på post og e-post. Utvalget har annonsert muligheten for dette i hvert av dialogmøtene og gjennom sin hjemmeside og Facebook-side. Inkluderingsutvalget har mottatt rundt 40 skriftlige innspill, de aller fleste i forbindelse med oppstarten av utvalget, de fire dialogmøtene eller Dialogmaten. Innspillene vedrørte en lang rekke spørsmål og alle de fire hovedområdene i utvalgets arbeid ble berørt.

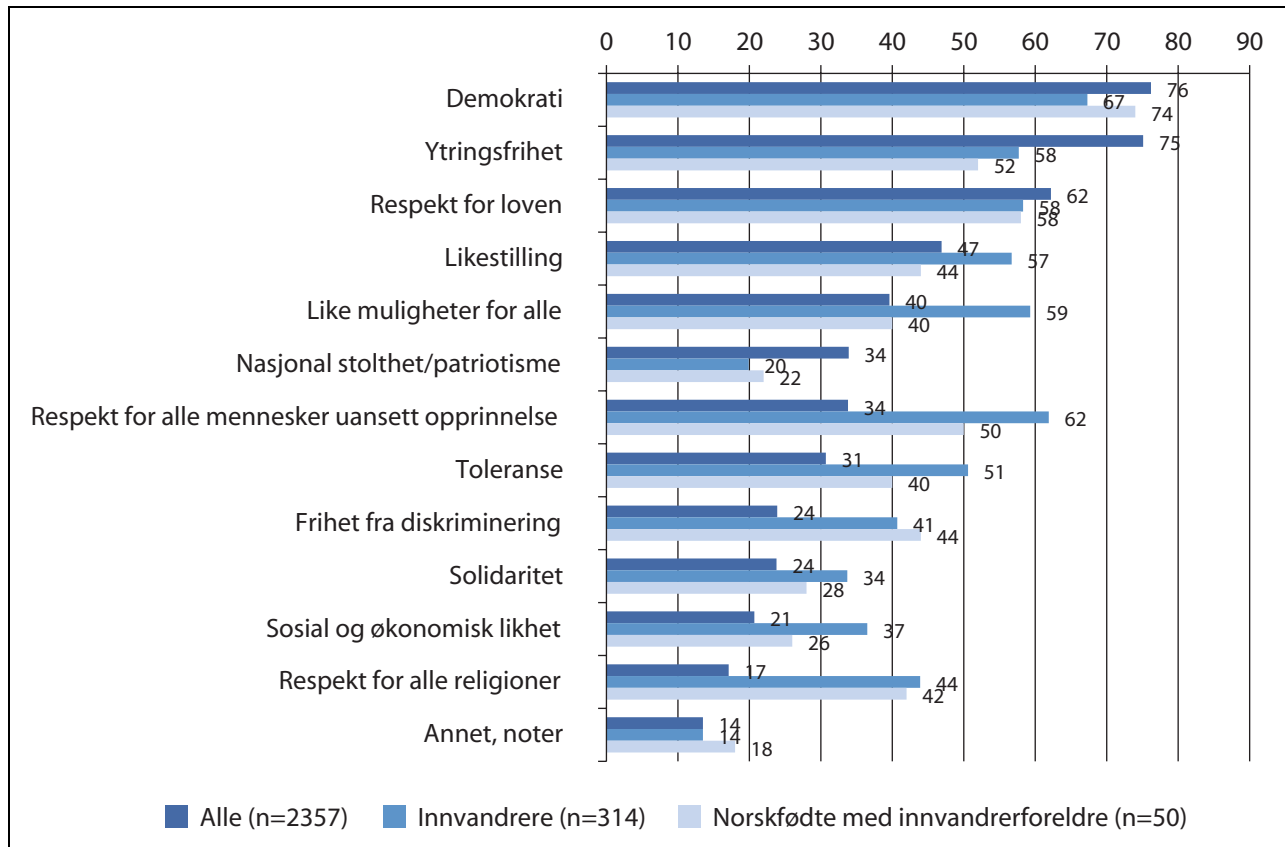
### 3.9 Høringer

Inkluderingsutvalget har arrangert to høringer – en høring om verdier og en ungdomshøring om integreringspolitikk. Høringer ble valgt som form for å få innspill på en systematisk måte fra mange organisasjoner og deltakere med ulike meninger.

Verdihøringen fant sted 13.12.2010 i Inkluderingsutvalgets lokaler i Oslo. Elleve representanter fra ulike aktører i integreringsdebatten var invitert til å legge fram sine perspektiver og råd til utvalget i arbeidet med verdispørsmål: Det mosaiske Trossamfunn i Oslo, Antirasistisk senter, Human Rights Service, Mellomkirkelig råd, Innvandrernes Landsorganisasjon, Document.no, Samarbeidsrådet for tro- og livssynssamfunn, Islamsk Råd Norge, Røde Kors, Human-Etisk Forbund, Minhaj konfliktråd og Det felles innvandrerråd i Hordaland.

Utgangspunktet for diskusjonen var hva som er felles norske verdier. Det var bred enighet i høringen om menneskerettigheter som en felles verdi, og likestilling, sosial likhet, ytringsfrihet og religionsfrihet. Uenigheten mellom noen av deltakerne lå nettopp i hvor langt religionsfriheten skal gå, og sett i forhold til hvor langt ytringsfriheten kan gå. Flertallet i høringen mente at integrering er en to-veisprosess, og at det i denne prosessen er viktig å sørge for høy og tilstrekkelig representativ deltakelse fra minoritetene. Uenigheten mellom deltakerne bestod i hvilke punkter det kan forhandles om i to-veisprosessen, og hva som ikke er åpent for kompromisser. Hver av deltakerne fikk ti minutter til å legge fram sine råd og synspunkter, fulgt av oppfølgingsspørsmål fra verdi-gruppens medlemmer.

Ungdomshøringen ble arrangert i samarbeid med Barne- og ungdomsrådet i Oslo 21.10.2010. Til ungdomshøringen kom tretti ungdommer fra ulike skoler og bydeler. Alle var i aldersgruppen 15-20 år og går på skole i Oslo. Tre av fire av deltakerne hadde minoritetsbakgrunn og halvparten deltok på aktiviteter i fritiden. Diskusjonen varte én dag og ble oppsummert i rapporten «Vårt Oslo» som ble overlevert utvalget i desember. «Vårt Oslo» pekte blant annet på behovet for lavterskeltilbud og møteplasser, som for eksempel flere fritidsklubber og mer gratis aktiviteter, mer makt til elevrådene i skoleverket og generelt en bedre arbeids- og utdanningsveiledning. Ungdomsrådet i Kristiansand førte i desember en diskusjon basert på Oslo-høringens rapport og leverte en egen rapport som i stor grad sammenfalt med Oslo-rapportens konklusjoner.



Figur 3.2 Synspunkter på hva som bør være de viktigste verdiene i Norge. Alle, innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre.<sup>1</sup> Prosent.

<sup>1</sup> Spørsmålsformulering: Hva mener du bør være de viktigste verdiene i Norge? Flere svar mulig

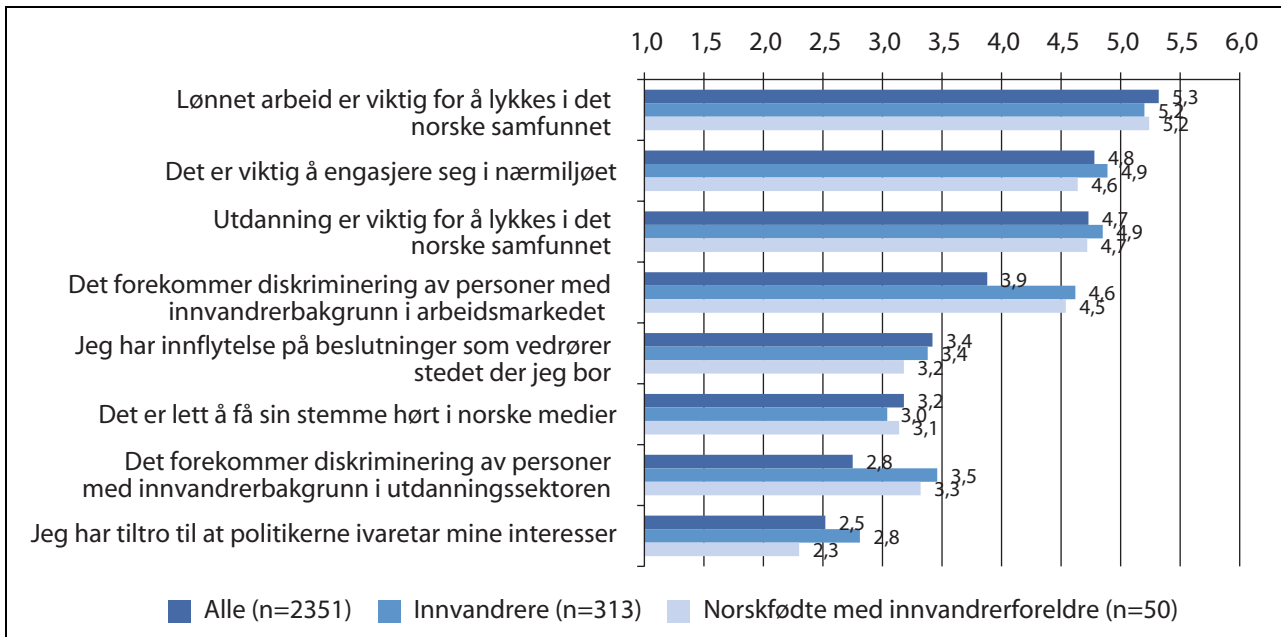
### 3.10 Dialogomat

Inkluderingsutvalget introduserte i mars 2011 en nettbasert Dialogomat for å fange opp synspunkter og få innspill på viktige inkluderings spørsmål fra mange mennesker på en effektiv måte. Dialogomaten inneholdt en rekke spørsmål om integrering som Inkluderingsutvalget ønsket synspunkter på. Utvalget fikk 2 350 svar gjennom Dialogomaten, som ble gjort kjent gjennom ulike medieoppslag og utsendelse av e-poster. Den var tilgjengelig på nett fra 14. til 24. mars 2011. Dialogomaten hadde både lukkede svar med graderte svaralternativer og åpne spørsmål der de som svarte, kunne skrive inn forslag og synspunkter.

Utvalget understreker at Dialogomaten ikke er en spørreundersøkelse, at man ikke kan trekke noen slutninger om representativitet, og at resultatene må ses kun som svar og innspill fra de som har deltatt. 7 av 10 av de som svarte i Dialogomaten er menn, 6 av 10 er bosatt på Østlandet og mer enn 6 av 10 har universitets- eller høyskoleutdanning. Det er god spredning i alder. 16 prosent av

de som kom med synspunkter, er innvandrere eller barn av innvandrere. I Dialogomaten var det mulig å skille hvilke innspill som kom fra norskfødte med norskfødte foreldre, norskfødte med innvandrerforeldre og innvandrere som selv har innvandret til Norge. Dialogomaten viste at 8 av 10 mente demokrati er en viktig verdi i Norge, og denne verdien har like stor oppslutning i alle de tre gruppene. Ytringsfrihet og respekt for loven er de to nest viktigste verdiene, ifølge de som svarte i Dialogomaten. Personer med norsk bakgrunn la større vekt på ytringsfrihet enn de andre gruppene. Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre legger større vekt på respekt, toleranse og likhet og mindre vekt på nasjonal stolthet og patriotisme. Demokrati og ytringsfrihet kommer også fram som de viktigste verdiene i representative undersøkelser, som for eksempel Integreringsbarometeret som TNS Gallup gjennomfører for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi).

8 av 10 av de som svarte i Dialogomaten mener at lønnet arbeid er svært viktig for å lykkes



Figur 3.3 Holdninger til påstander. Alle, innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre.<sup>1</sup> Gjennomsnittscore

<sup>1</sup> Spørsmålsformulering: Ta stilling til følgende påstander: Du svarer på en skala fra 1 til 6 der 1 er svært uenig og 6 er svært enig

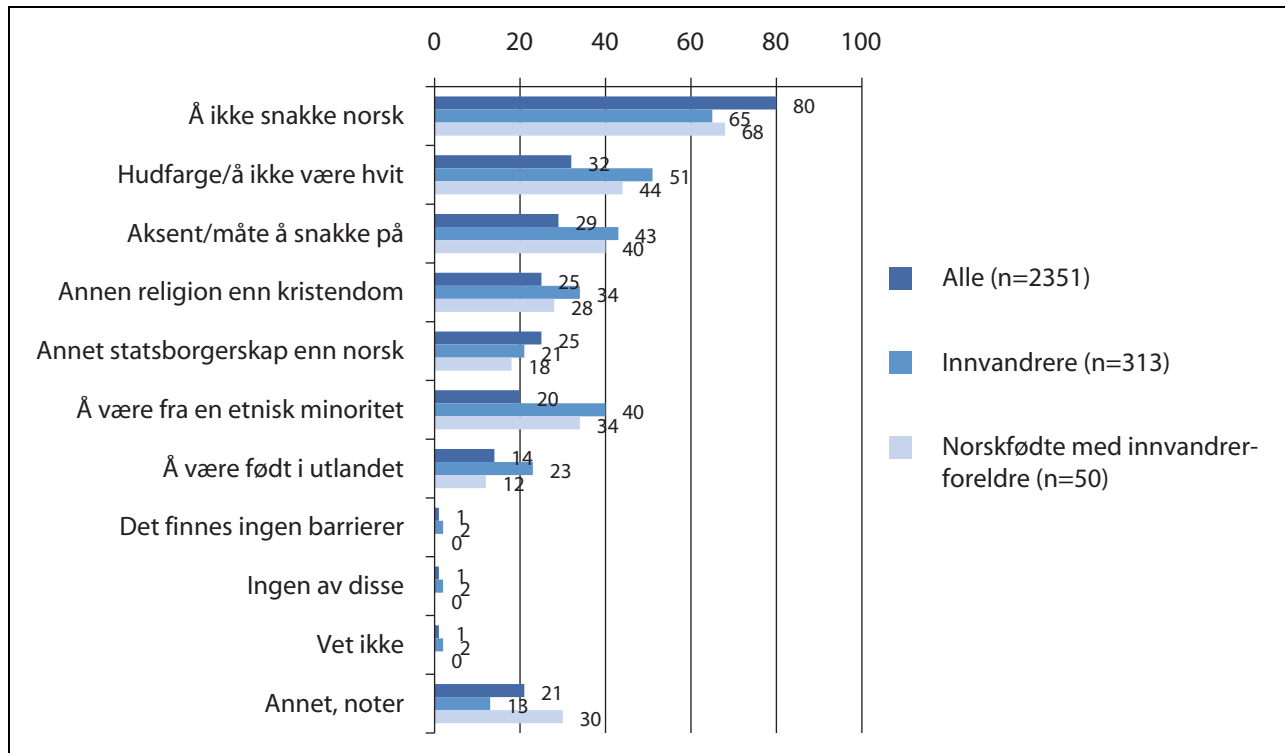
i det norske samfunnet, og enigheten går på tvers av alle tre gruppene.<sup>2</sup> Svært mange mener språk er en av de viktigste forutsetningene for integrering. 8 av 10 mener det å ikke snakke norsk er en av de viktigste barrierene mot å bli oppfattet som norsk, og nesten like mange mener diskriminering forekommer i arbeidsmarkedet på basis av språk. På Dialogomatens åpne spørsmål «Hvordan mener du majoritetsbefolkningen eventuelt bør bidra» er det to svar som ofte går igjen. Det ene svaret er at majoritetsbefolkningen ikke trenger å bidra mer, det andre svaret er at majoritetsbefolkningen bør bidra ved å være mer åpne overfor innvandrere og motvirke diskriminering, særlig på arbeidsmarkedet. 63 prosent av de som svarte i Dialogomaten, er noe, svært eller meget enig i at det forekommer diskriminering på arbeidsmarkedet i Norge. Mange av dem som svarte, er bekymret for situasjonen i boområder der innvandrere utgjør en majoritet. Svært mange svar på det åpne spørsmålet om god integrering tok opp bokonsentrasjon. 7 av 10 som svarer i Dialogomaten er bosatt på Østlandet, der de to store byene der problemstillingen er mest aktuell – Oslo og Drammen – befinner seg.

<sup>2</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2010), *Integreringsbarometeret 2009*, IMDi-rapport 4-2010, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

I innspillene til Dialogomaten kommer det fram at mange mener at mindre innvandring er det viktigste integreringstiltaket, og at innvandrere som begår kriminalitet i Norge, bør utvises. Dette er noen av de konkrete forslag til integreringstiltak som kom inn gjennom Dialogomaten:

- Obligatorisk barnehage fra fire år
- Høyere krav for å få statsborgerskap, muntlig / skriftlig eksamen.
- Nedsatt bostøtte i pressområdene (Oslo, Drammen)
- Fadderordning med frivillige, som kan være sosialt «introduksjonsprogram» til deltakelse og frivillig arbeid
- Krav om eksamen eller krav om norskkunnskap for statsborgerskap.
- Kutt i kontantstøtten
- Norsk kurs for viderekommende

Nesten alle som svarer i Dialogomaten, mener det finnes barrierer mot å bli oppfattet som norsk. Her skiller innspillene fra de tre gruppene seg veldig, særlig på punktet om hudfarge og aksent. Halvparten av de med innvandrerbakgrunn mener hudfarge er en barriere mot å være norsk, mens bare en av tre med norskfødte foreldre mener det. Kun en av fire mener at et annet statsborgerskap hindrer noen i å oppfattes som norsk.



Figur 3.4 Barrierer mot å bli oppfattet som norsk.<sup>1</sup> Alle, innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre. Prosent.

<sup>1</sup> Spørsmålsformulering: Hva er de viktigste barrierene mot å bli oppfattet som norsk? Flere svar mulig

Under «Annet» var det mange som nevnte klesplagg, uhøflig oppførsel og ikke-vestlig utseende.

### 3.11 Referansegruppe

En sentral målsetning med utvalgets arbeid har vært å bidra til en kunnskapsbasert debatt om norsk integreringspolitikk. For å sikre bredde og inkludering har utvalget gjennom sin arbeidsprosess søkt å trekke veksler på den eksisterende fagkompetanse på feltet. Dette er viktig for å komplimentere utvalgets kompetanse. Det ble opprettet en referansegruppe for dette formålet. Referansegruppen kunne fritt spille inn synspunkter på utvalgets arbeid. Innenfor rammen av utvalgets mandat og utvalgets uavhengighet har referansegruppen også kunne spille inn forslag til hvilke temaer som er viktig å få belyst.

Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM) er et regjeringsoppnevnt og permanent utvalg som gir myndighetene råd i minoritetsspørsmål og tilrettelegger for dialog mellom minoriteter og myndighetene. Inkluderingsutvalget har samarbeidet med KIM gjennom å be om skriftlige innspill og gjennom et fel-

les møte mellom utvalgsledere og sekretariat og et felles møte om verdier og deltakelse mellom utvalgsmedlemmer fra Inkluderingsutvalget og KIMs utvalgsmøte 09.11.2010. Inkluderingsutvalget var representert ved Knut Kjeldstadli og Jill Loga.

### 3.12 Erfaringer fra dialogarbeidet

Gjennom dialogarbeidet og aktiviteter som dialogmøter, høringer, nettmøter og skriftlige innspill har Inkluderingsutvalget vært i stand til å ta en aktivt lyttende rolle. Dialogmøtene og den oppsøkende del av dialogarbeidet har gjort det mulig å komme i direkte kontakt med grupper som ellers ikke ofte kommer til orde i integreringsdebatten, og også med representanter for organiserte interesser og grupper. De to tilnæringsmetodene kan i så måte sies å ha utfylt hverandre. Ulike dialogmetoder og møteformer har trukket til seg forskjellige grupper og deltakere, noe som har gitt utvalget varierende typer tilbakemeldinger, og brakt fram ulike perspektiver på integrering.

Dialogmøtene og erfaringsmøtene gjorde interaksjon med befolkningen mer nærværende

og gjensidig. De nettbaserte oppsøkende metodene var åpne for deltakelse fra langt flere mennesker og engasjerte trolig mange som ellers ikke deltar i debatten om integrering. Høringene brakte sammen ulike meninger og synspunkter som kunne brynes mot hverandre, mens erfaringsmøtene/mikromøtene baserte seg på en slags oppsøkende virksomhet til grupper og enkeltindivider som sitter på perspektiver og erfaringer med spesiell relevans for utvalgets arbeid. Erfaringsmøtene/mikromøtene har vist seg nyttige for å få direkte tilbakemeldinger der deltakerne ikke legger bånd på sine tilbakemeldinger fordi de føler at de snakker i et åpent forum.

Inkluderingsutvalgets erfaring er at det har vært arbeids- og tidkrevende, både for utvalgsmedlemmer og sekretariat, å organisere dialogmøter som har omfattet både det praktiske arrangementet, tilrettelegging av programmet og mobilisering av deltakere til møtet. Til tross for mengden av innspill har dialogarbeidet ikke bidratt til mange nye konkrete forslag til tiltak eller strategier for integrering som utvalget ikke hadde kjennskap til gjennom tidligere forskning eller fikk kjennskap til gjennom annet utredningsarbeid. Derimot er dialogarbeidet vesentlig for å kunne vurdere hva slags problemstillinger som oppleves som relevante for befolkningen og hvilke tiltak og strategier som vil kunne forventes å finne støtte i befolkningen.

Inkluderingsutvalgets erfaring er at dialogtilnærmingen er så vellykket at den kan tjene som

en modell for andre utvalg i framtiden. Det kan imidlertid være en idé å reflektere over hvorvidt de samme målene kan oppnås med mindre tidkrevende innsats, for eksempel ved å koble seg til større nettsteder for å arrangere nettmøter, og ved å koble seg til lokale arrangører for å gjennomføre dialogmøter. Utvalget har god erfaring med høringene, som fikk inn mange innspill og mange synspunkter, uten like omfattende tidsbruk som dialogmøtene. «Møteformelen» med faktabaserte debattmøter har vært nyttige, men utvalget ser fordeler av å kunne kombinere slike framtidige møter med samtidig pågående åpne nettmøter. Erfaringsmøtene og høringene har vært svært effektive ut fra hensikten.

Utvalgets erfaring er at de fleste møtene ikke har vært opptatt av partipolitikk, og dermed gitt større rom for å diskutere løsninger på utfordringer, framfor å fokusere på hvilke partier eller andre aktører som har ansvaret for integreringsutfordringer i dag. Ulike virkelighetsforståelser gir ulike synspunkter i integreringsdebatten selv om det felles målet er bedre integrering. Det er behov for å basere tiltak i integreringspolitikken på fakta for å vite hvilke tiltak som hjelper, samtidig som det er tiltak som befolkningen kan støtte opp om. Begge disse kriterier vil bidra til at integreringspolitikken blir effektiv og fremmer bedre integrering.

## Kapittel 4

# Overblikk: Hvordan går det med integreringen i Norge?

Hovedbildet er at innvandrerbefolkningen<sup>1</sup> greier seg godt i Norge målt etter arbeid, utdanning og deltakelse i samfunnet sammenliknet med andre OECD-land. Samtidig er det et mindretall av innvandrerbefolkningen som står utenfor arbeidslivet, har liten eller ingen utdanning, begrenset deltakelse i samfunnet og samlet har betydelig dårligere levekår enn både befolkningen som helhet og flertallet av innvandrerbefolkningen. Det er fare for at levekårsulempene videreføres til neste generasjon.

Før vi går grundigere inn på de enkelte temaene i utredningens mandat i hvert av de følgende kapitlene, vil vi i dette oversiktskapitlet gi et overblikk som kan gi noen holdepunkter for å kunne foreta en nærmere vurdering av hvordan det går med integreringen i Norge.

For det første gis det noen fakta om innvandrerbefolkningen i Norge med hensyn til hvordan det går med integreringen. For det andre sammenliknes integreringspolitikken i Norge med politikken i Sverige, Danmark, Frankrike, Storbritannia og Canada. For det tredje utdypes dagens politikk og kritikken av politikken, herunder forholdet mellom innvandring og integrering. Mål for integreringspolitikken, samt oppnådde resultater, oppsummeres kort. Med dette som bakteppe, pekes det til slutt på noen perspektiver som utvalget vektlegger i denne utredningen.

### 4.1 Fakta om innvandrerbefolkningen<sup>2</sup>

Per 1.1. 2011 var det 500 500 innvandrere i Norge. De har bakgrunn fra 215 ulike land. De største gruppene var fra Polen (57 000), Sverige (32 500),

<sup>1</sup> Innvandrerbefolkningen og/eller personer med innvandrerbakgrunn brukes som en fellesbetegnelse på innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre der hvor det er en relevant samlebetegnelse, mens det for øvrig skilles mellom disse to kategoriene.

<sup>2</sup> Statistisk sentralbyrå (2011), *Befolkningsstatistikk*, Statistisk sentralbyrå

Tyskland (23 000), Irak (21 000) og Somalia (20 000). Andelen og ikke minst antallet innvandrere med kort botid har økt. I 2005 hadde 33 prosent botid under fem år, men i 2010 hadde andelen med så kort botid økt til 41 prosent. I 2005 var det nesten 98 000 innvandrere som hadde bodd i Norge under fem år, mens det i 2011 var nær 208 000 med så kort botid.

Per 1.1.2011 var det 100 400 norskfødte med innvandrerforeldre. De største gruppene hadde foreldre fra Pakistan (14 400), Vietnam (7 400), Somalia (7 800), Irak (6 500) og Tyrkia (5 800). Flertallet er fremdeles unge. 38 prosent er under fem år, og 73,5 prosent er under 16 år.

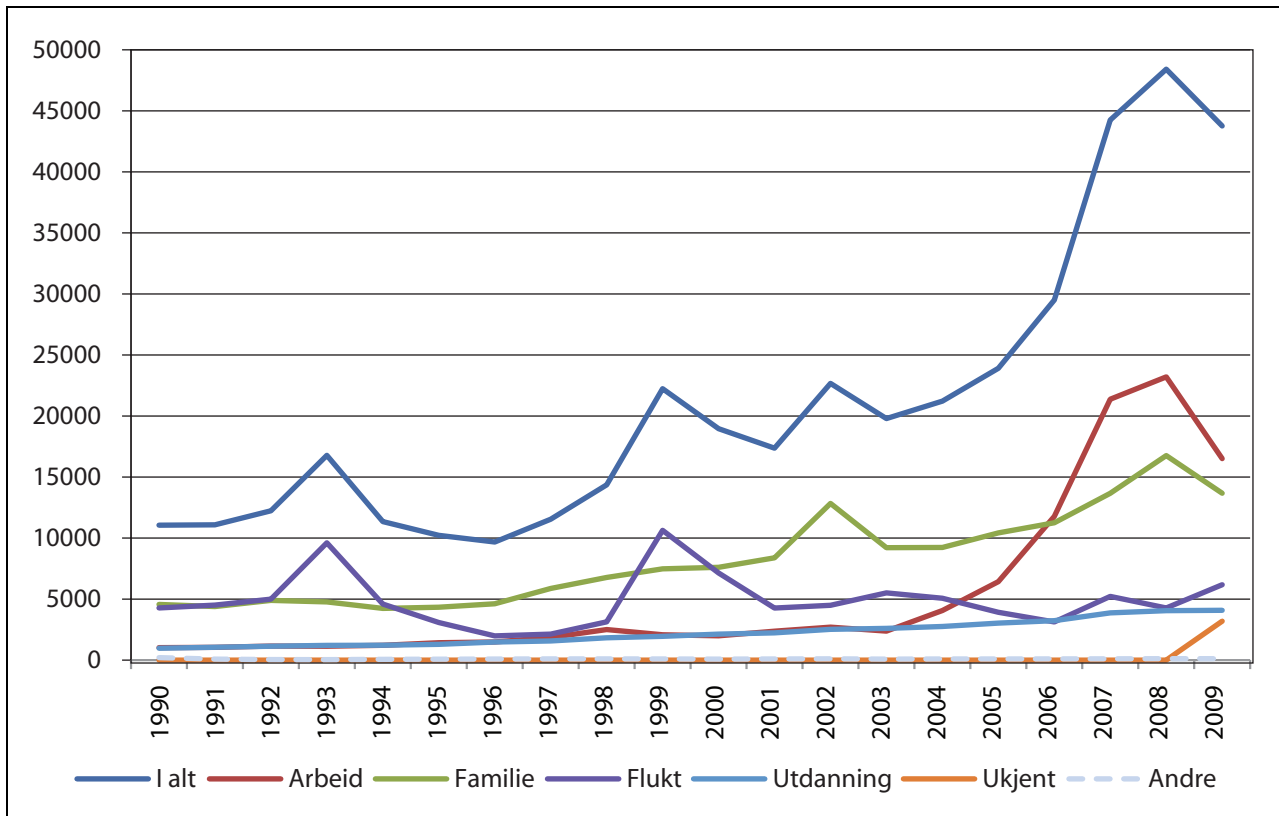
Innvandrerbefolkningen utgjør til sammen 600 900 personer eller 12,2 prosent av befolkningen i Norge. Om lag 287 000 personer har bakgrunn fra Europa, 210 000 personer har bakgrunn fra Asia, 74 000 har bakgrunn fra Afrika og 19 000 har bakgrunn fra Sør- og Mellom-Amerika. I tillegg er det 11 000 personer med bakgrunn fra Nord-Amerika og Oseania.

#### 4.1.1 Økende og mer sammensatt innvandring

De siste årene, særlig etter EU-utvidelsen i 2004, har det vært store endringer i innvandringen til Norge. Det har kommet langt flere arbeidsinnvandrere enn tidligere. Antallet ble tidoblet fra 2003 til 2008. Det kommer samtidig årlig en del flyktninger, og relativt mange gjennom familiegjenforeninger, både til personer med innvandrerbakgrunn og til personer med norsk bakgrunn. Det ble registrert 73 850 innvandring til Norge i 2010, og 31 500 utvandring.<sup>3</sup>

Begge er de høyeste tallene noensinne (SSB 2011). Nettoinnvandringen til Norge var dermed på 42 350, som er 1 000 lavere enn i rekordåret

<sup>3</sup> Av de 31 500 som utvandret i 2010, var 22 500 utenlandske statsborgere. Dette er det høyeste antallet som noensinne er registrert. Av de 22 500 var det 4 300 svensker, 3 700 polakker og 1 200 tyske statsborgere. Kilde: SSB, Befolkningsstatistikk. Inn- og utvandring, 2010



Figur 4.1 Innvandringer, etter innvandringsgrunn og innvandringsår. 1990-2009

Kilde: Befolkningsstatistikk, SSB

2008. 7 av 10 innvandrere var europeere. Polakker og baltene sto for hele 38 prosent av nettoinnvandringen.<sup>4</sup>

Det forventes at innvandringen til Norge vil fortsette å øke i årene framover. SSB beregner framtidig befolkningsvekst og sammensetning. Til grunn for beregningene legges ulike forutsetninger som innvandring, levealder og fruktbarhet. Ut fra dette skisseres scenarier med henholdsvis lavt nivå, mellomnivå og høyt nivå for innvandring, fruktbarhet og levealder. Mellomnivået anslås som hovedalternativet. Framskrivning av befolkningen på mellomnivå innebærer at det vil være til sammen ca en million innvandrere og norskfødte med innvandrede foreldre i løpet av de neste 15 år, det vil si ca 400 000 flere enn i 2010.

Befolkningen i Norge samlet sett forventes å øke med ca en million, fra 4,6 millioner i 2010 til 5,6 millioner i 2026. Med framskrivninger på det laveste nivået beregner SSB at det vil være ca 300 000 flere innvandrere i løpet av 15 år. Utfordringer for integreringen framover vil avhenge

både av omfanget og av hvilken type innvandring det vil være snakk om.

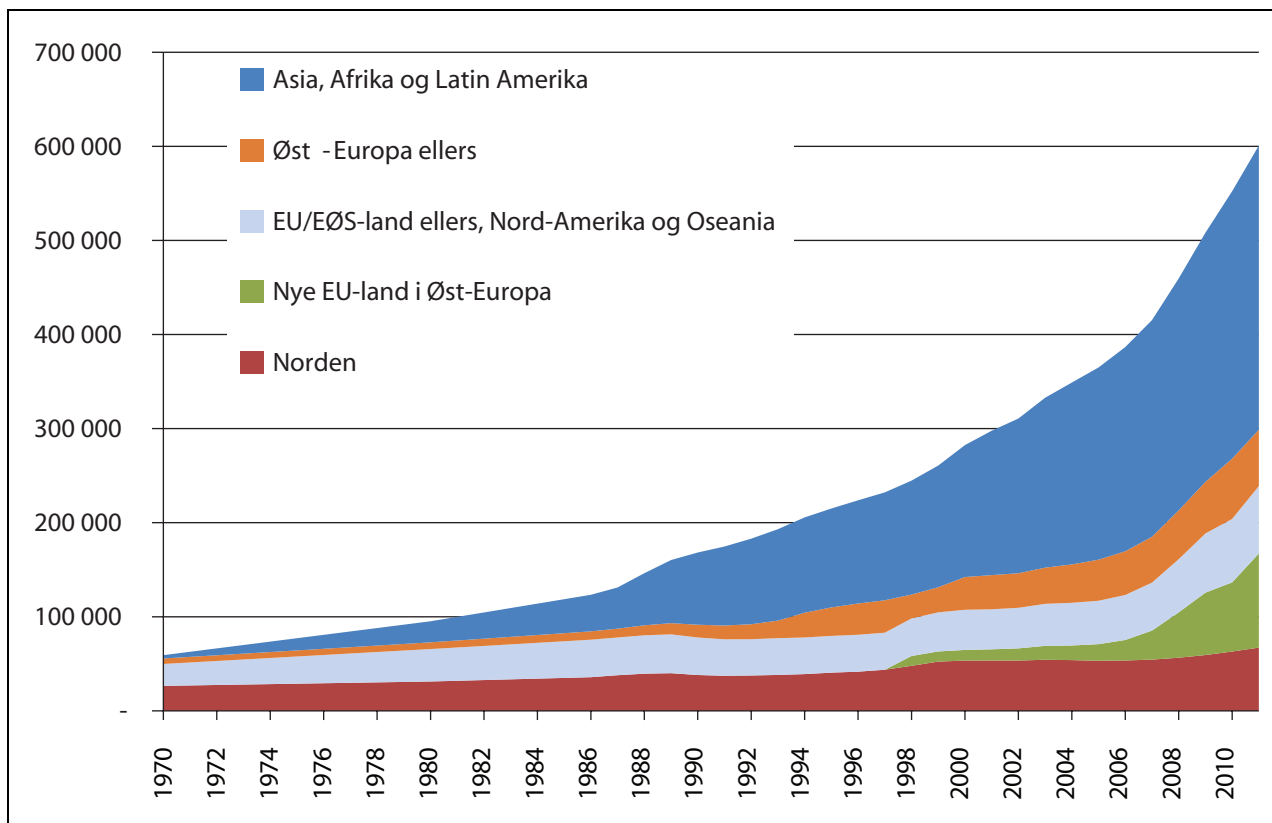
Hvordan det vil gå med integreringen i årene framover vil også avhenge av hvor stor andel av det økende antallet nyankomne innvandrere som omfattes av integreringstiltak. 1 av 3 nyankomne innvandrere som ankom i fem-årsperioden 2005-2009 fikk tilbud om integreringstiltak, dvs. at 2 av 3 ikke fikk noe slikt tilbud, derunder den raskt voksende gruppen av arbeidsinnvandrere fra EU/EØS. Til sammen 189 939 innvandrere som var i Norge per 1.1.2010, fikk oppholdstillatelse i årene 2005-2009. De primære målgruppene for integreringstiltak blant nyankomne innvandrere er flykt-

#### Boks 4.1 Forklaring til figur 4.3

Levealder, fruktbarhet, nettoinnvandring

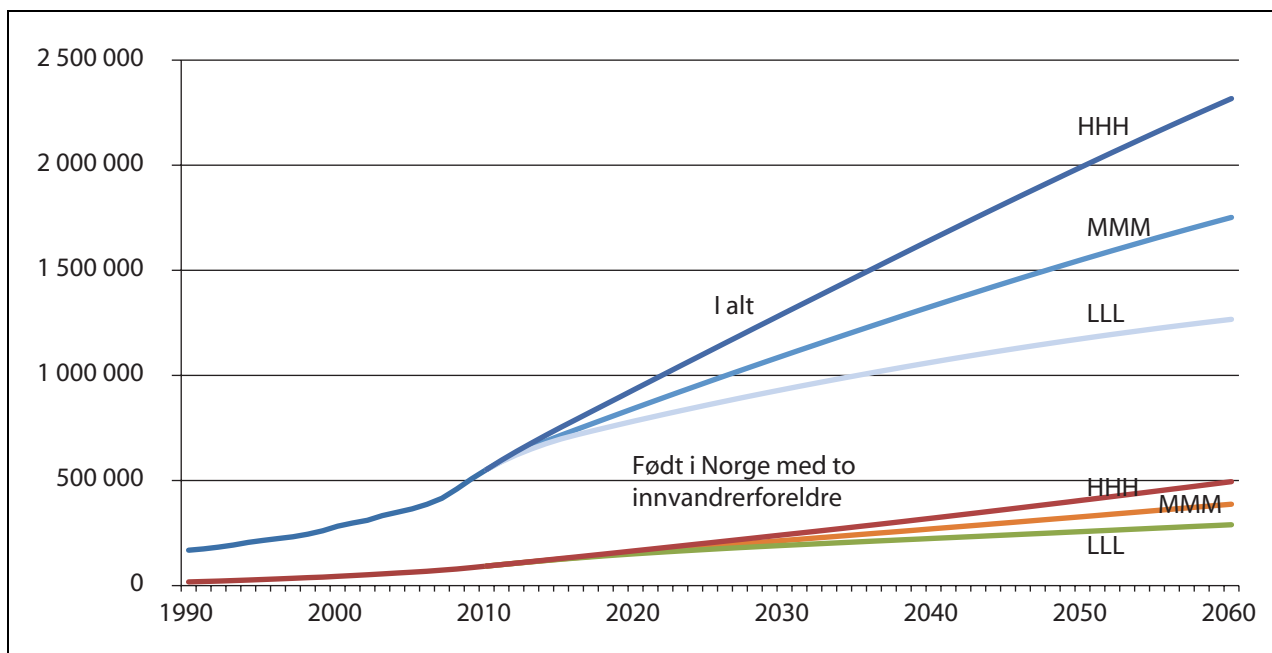
- MMM: Mellomnivå for levealder, fruktbarhet og innvandring
- LLL: Lavt levealder, lav fruktbarhet og lav innvandring
- HHH: Høy levealder, høy fruktbarhet og høy innvandring

<sup>4</sup> Statistisk sentralbyrå (2010), *Befolkningsstatistikk- Inn- og utvandring*, Statistisk sentralbyrå



Figur 4.2 Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, etter landbakgrunn. 1970-2011

Kilde: Befolkningsstatistikk, SSB



Figur 4.3 Befolkningsframskrivninger. Samlet antall innvandrere og personer født i Norge med utenlandsfødte foreldre.<sup>1</sup> 1990-2060

<sup>1</sup> For forklaring av symbolene, se tekstboks forrige side

Kilde: SSB



ninger, personer med opphold på humanitært grunnlag, kollektiv beskyttelse og familiegjeforente med disse gruppene, familiegjeforente med norske og nordiske statsborgere bosatt i Norge, og arbeidsinnvandrere utenfor regelverket for EØS-/EFTA-borgere (tredje landsborgere).

#### 4.1.2 Bedre integrering med økt botid

Det generelle bildet er at innvandrere blir bedre integrert og at de fleste klarer seg bedre jo lenger tid de har bodd i Norge. Hovedregelen er: Jo lenger botid, jo bedre integrert. Dette er naturlig, i og med at det tar tid å lære seg norsk, eventuelt ta en utdanning, skaffe seg arbeid, få et godt bosted og å etablere en god økonomi. Det er imidlertid store forskjeller i hvordan innvandrere klarer seg i Norge, forskjeller som ikke kan forklares med botid.

Hvordan det generelt går med integreringen kan ut fra definisjonen om deltakelse i arbeid, utdanning og samfunn, samt språk, felles verdier og gjensidig tilpasning, måles og dermed vurderes ut fra måloppnåelse. Forhold som påvirker måloppnåelse vil bl.a. være innvandreres utdanningsnivå og arbeidserfaring, sammensetningen av innvandrerbefolkningen med hensyn til gjennomsnittlig botid og særlig andelen med kort botid, landbakgrunn (utdanningssystem, arbeidsmarked, språk), innvandringsgrunn (arbeid, utdanning, familie, flukt), demografi (alder, kjønn mv), og en rekke individuelle forhold slik som hvilken kompetanse de har med seg. Hvordan det går med integreringen vil også avhenge av hvor godt og effektivt integreringstiltakene er tilrettelagt fra myndighetenes side, og hvordan innvandrere inkluderes i samfunnet av majoritetsbefolkningen.

På sentrale områder viser statistikk om integreringen gode resultater. Utviklingen går også i riktig retning:

- Relativt flere innvandrere er i arbeid. Fra 2005 til 2008 økte andelen sysselsatte innvandrere fra 57 prosent til 64 prosent. I 2009 hadde Norge den høyeste sysselsettingsgraden blant innvandrere innenfor OECD.
- Innvandrere i Norge eier i stadig større grad sin egen bolig, og de bor også mer spredt og i mer varierte områder enn i mange andre land. Mens det i befolkningen generelt er ca 80 prosent som eier sin egen bolig, er andelen 63 prosent for innvandrere og barn av innvandrere, som er 9 prosentpoeng høyere enn ti år tidligere.<sup>5</sup>

- En høy andel norskfødte med innvandrerforeldre tar høyere utdanning, og sammenhengen mellom sosioøkonomisk bakgrunn og skoleprestasjoner er svakere enn i mange andre land.
- Mange innvandrere sier at de opplever stor grad av tilknytning til Norge. To tredeler av innvandrere oppgir at de opplever mer enn middels samhörighet med Norge.<sup>6</sup>
- Det er økende kontakt mellom innvandrere og resten av befolkningen. I 2005 svarte 28 prosent at de ikke hadde kontakt med innvandrere, i 2010 gjaldt det 14 prosent. Andelen som oppgir at de aldri omgår innvandrere har likeledes gått ned i samme periode fra 13 til 7 prosent.<sup>7</sup> SSBs holdningsundersøkelser viser at befolkningens toleranse og velvilje overfor innvandrere øker noe. Vel tre av fire mener innvandrere gjør en nyttig innsats i norsk arbeidsliv. Dette er den høyeste andel positive holdninger siden undersøkelsen startet i 2002.

Samtidig avdekker tallene store utfordringer:

- Det er store forskjeller i sysselsetting og ledighet mellom innvandrere og befolkningen for øvrig, og forskjellene har vært relativt stabile de siste 20 årene. Arbeidsledigheten er, og har over lang tid vært, om lag tre ganger så høy blant innvandrere som i befolkningen for øvrig. For at andelen sysselsatte blant innvandrere i 2011 skal bli like høy som gjennomsnittet i befolkningen, må om lag 32 600 flere innvandrere komme i jobb.
- Det var totalt 34 800 yrkespassive personer med innvandrerbakgrunn i 2009.<sup>8</sup> Yrkespassive er her personer som verken er registrert som arbeidssøkere, under utdanning, eller som mottakere av trygder eller sosialhjelp.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Statistisk sentralbyrå (2008), *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006*, Rapport 2008/5, Statistisk sentralbyrå

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2011), *Integreringsbarometeret 2010*, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

<sup>8</sup> Tallene for innvandreres aktivitetsstatus gjelder innvandrere med bakgrunn fra Asia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika, Øst-Europa utenom EU, og Oseania utenom Australia og New Zealand

<sup>9</sup> SSB, Arbeidsmarkedsstatistikk, 4.kvartal 2009. I gruppen "Annet, ukjent" inngår bosatte personer uten statusopplysninger i SSBs kilderegistre. Denne gruppen vil bl.a. omfatte hjemmевærende og personer i ikke-registrert arbeid som for eksempel familiearbeid uten lønn, svart arbeid og svært korte, sporadiske arbeidsforhold. Dessuten vil vi her finne arbeidssøkere som ikke er registrert hos NAV og i tillegg personer som har utvandret uten å ha meldt fra om dette.

Andelen yrkespassive i innvandrerbefolkningen var 14,9 prosent mot 4,6 prosent i befolkningen som helhet. Blant yrkespassive innvandrere i 2009 var det 23 000 kvinner og 11 800 menn. Sammenlignet med nivået for hele befolkningen, er det ca 24 000 for mange innvandrere med ukjent passiv status.

- Samtidig er omfanget av overkvalifisering større blant innvandrere enn i befolkningen for øvrig. I 2009 var 55 prosent av innvandrerne fra Afrika, Asia osv. som hadde høyere utdanning over fire år, tilsatt i jobber som krevde slik utdanning – mot 74 prosent i befolkningen for øvrig.<sup>10</sup>
- Det er en opphopning av dårlige levekår i enkelte grupper, som familier med mange barn, enslige forsørgere og enkelte nasjonalitetsgrupper, gjerne kombinert med kort botid. Det dreier seg om vedvarende lavinntekt, lavt utdanningsnivå, dårlige lese- og skriveferdigheter, arbeidsmiljøproblemer og belastninger, helsetilstand og boforhold.
- Barn med innvandrerbakgrunn er sterkt overrepresentert blant barn som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt, og det har blitt flere barn med innvandrerbakgrunn i lavinntektsgruppen de siste årene. I perioden 2000-2002 bodde ca 26 prosent av barn/unge under 18 år med innvandrerbakgrunn i familier med vedvarende lavinntekt. I perioden 2006-2008 hadde tallet steget til ca 37 prosent.
- Skoleprestasjonene er gjennomsnittlig dårligere for innvandrede elever og norskfødte med innvandrede foreldre enn for alle elever. I åttende klasse er 60 prosent av elevene som selv har innvandret, og 50 prosent av elevene med foreldre som har innvandret, på laveste trinn i leseforståelse, sammenliknet med 25 prosent av de øvrige elevene.
- Fem år etter oppstart har én av fem elever uten innvandrerbakgrunn ikke bestått videregående opplæring. Det samme gjelder én av tre elever med innvandrerbakgrunn.

I sum er det et mindretall i innvandrerbefolkningen som har lavere inntekt, lavere sysselsetting, dårligere levekår, mindre deltakelse og hvor risikoen er stor for at barna arver levekårsulempene til foreldrene. Denne gruppen kan bli en varig «underklasse» fordi det synes vanskelig for mange av barna å få bedre levekår enn foreldrene. Kvinner fra visse opprinnelsesland har svakere

deltakelse i arbeidslivet, lavere utdanning, mindre deltakelse i sivilsamfunnet og har større fare for å ha varig lav inntekt. Denne gruppen kvinner opplever store forskjeller i levekår sammenlignet med befolkningen som helhet, også sammenlignet med menn med innvandrerbakgrunn.

Levekår i innvandrerbefolkningen er gitt en egen omtale i kapittel 5.

Et relevant spørsmål er hvordan det vil gå med integreringen i framtiden *dersom* dagens situasjon og trender forlenges på de områdene hvor forskjellene i levekår er størst mellom innvandrere og befolkningen generelt. I 2026 kan vi anta at det er ca 805 000 innvandrere (med framskrivning på mellomnivå), og med samme aldersfordeling som i dag (88,6 prosent i alderen 15-74 år), vil ca 713 200 innvandrere være i alderen 15-74 år. Vi har antatt at 541 000 av innvandrerne vil være fra Afrika, Asia mv.<sup>11</sup> Dersom disse har samme andel med «annet ukjent» passiv status som i dag, vil 80 600 innvandrere ha passiv status ukjent i 2026. Dersom innvandrere i 2026 har samme andel med passiv status «ukjent» som hele befolkningen har i dag, vil 24 900 innvandrere ha passiv status ukjent (med fremskrivning på mellomnivå). Forskjellen øker dermed dramatisk. Forskjellen mellom innvandreres nivå med passiv status og nivå for hele befolkningen vil med andre ord kunne bli 55 700 personer i 2026.

Ved en forlengelse av dages trend vil også sysselsettingsforskjellen i 2026 øke vesentlig. Forutsatt at en lik andel av innvandrere på 88,6 prosent er i alderen 15-74 år som i dag, vil disse i 2026 kunne utgjøre 713 300 personer. Hvis sysselsettingen er på samme nivå for innvandrere i 2026 som nå (61,7 prosent), vil ca 440 100 innvandrere være sysselsatt. Hvis sysselsettingen i 2026 er den samme som for resten av befolkningen i dag (4. kvartal 2009, 69,7 prosent), vil 497 200 innvandrere være i arbeid. Differansen mellom de to sysselsettingsnivåene vil i 2026 utgjøre 57 100 innvandrere. Det betyr at forskjellen i sysselsettingsandel øker fra 32 600 til 57 100 i 2026, ved ellers like forhold, med mellomnivå for beregnet innvandring.

Det er imidlertid viktig å understreke at dette er en teoretisk tilnærming for å anskueliggjøre en mulig utvikling dersom ikke trenden brytes. Det er også slik at sammensetningen i innvandrerbefolkningen vil kunne være annerledes både med

<sup>10</sup> Her er innvandrere fra landgruppe E, dvs. EU, USA mv., ekskludert, men dette har neppe mye å si.

<sup>11</sup> Tallene for innvandreres aktivitetsstatus gjelder innvandrere med bakgrunn fra Asia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika, Øst-Europa utenom EU, og Oseania utenom Australia og New Zealand

hensyn til innvandringsgrunn, landbakgrunn, alderssammensetning og kompetanse enn i dag.

## 4.2 Integreringspolitikken i Norge sammenliknet med Sverige, Danmark, Frankrike, Storbritannia og Canada

Inkluderingsutvalget har valgt å sammenlikne integreringspolitikken i Norge med politikken i Danmark, Sverige, Frankrike, Storbritannia og Canada. Formålet med en slik sammenlikning er dels å plassere Norge i det internasjonale landskapet og dels å se om det er noen erfaringer fra andre land som Norge kan trekke lærdom av. Danmark og Sverige er valgt fordi det er naboland med velferds- og samfunnssystemer som likner mest på det norske. Frankrike og Storbritannia er valgt fordi de har hatt ulike tilnærminger til integreringspolitikken, og har hatt betydelig innvandring fra sine tidligere kolonier. Canada er valgt blant annet fordi det var det første landet i verden som i 1971 vedtok en offisiell politikk for multikulturalisme.

Fokuset i denne delen er på hovedtrekk ved integreringspolitikken i Norge sammenliknet med Sverige, Danmark, Frankrike, Storbritannia og Canada.<sup>12</sup> Hensikten er å gi en oversikt over hvilke utfordringer de ulike landene har identifisert på integreringsfeltet, og hvilke grep de har valgt for å møte disse utfordringene. Fokuset er primært på mål og virkemidler, men også noen forskjeller i deltakelse og utfall på sentrale levekårsarenaer mellom innvandrerbefolkningen og majoritetsbefolkningen. En resultatevaluering av integreringspolitikken i de seks landene ville kreve en betydelig mer omfattende analyse enn det som er gjort her.

Problemstillingen vi ønsker å belyse er: Hvordan formulerer de ulike landene målsettingen med sin integreringspolitikk og hva er de sentrale virkemidlene og innsatsområdene for politikken? Først omtales sentrale trekk ved integreringspolitikken i de utvalgte landene, og vesentlige likheter og forskjeller oppsummeres. Framstillingen tar utgangspunkt i gjeldende politikk i de enkelte landene, med referanse til utviklingen de senere år. Deretter fokuseres det på institusjonelle trekk ved integreringspolitikken i de seks landene. Til slutt presenteres foreliggende statistikk på områdene

<sup>12</sup> Omtalen bygger på et notat utarbeidet for Inkluderingsutvalget av Miriam Latif Sandbæk og Kristian Rose Tronstad (veileder: forskningssjef Jon Rogstad): *Hovedtrekk ved integreringspolitikken i Norge, Sverige, Danmark, Storbritannia, Frankrike og Canada*, Fafo, april 2011

arbeid, utdanning og politisk deltakelse i hvert land. Hvordan går det med innvandrerne innen utdanning og i arbeidslivet? I hvilken grad deltar de i politikk og sivilsamfunn? Inkluderingsutvalget har valgt å ha fokus på forskjeller, og både arbeid, utdanning og politisk deltakelse er områder hvor det er mulig å si noe om hvordan det går med innvandrerbefolkningen sammenliknet med den øvrige befolkningen.

### 4.2.1 Hvem er målgruppen for integreringspolitikken?

I Stortingsmelding nr. 49 (2003-2004) Mangfold gjennom inkludering og deltakelse – Ansvar og frihet, skiller regjeringen mellom integreringspolitikk og en politikk for mangfold gjennom inkludering og deltakelse. Integreringspolitikken retter seg mot personer som selv har innvandret og er utformet for at «innvandrere skal kunne delta i samfunnet og forsørge seg selv i størst mulig grad».<sup>13</sup> Mangfoldspolitikken retter seg mot hele befolkningen: innvandrere, deres etterkommere og majoritetsbefolkningen. Mangfoldsmeldingen stadfester at det ikke er riktig å «omtale barn og unge som har tilbrakt oppveksten i Norge som integrerte eller ikke, som om de er utlendinger som nettopp har innvandret og skal innlemmes i det nye samfunnet».<sup>14</sup> Mangfoldspolitikken gjennom inkludering og deltakelse har et bredere perspektiv og retter seg prinsipielt mot alle borgere i samfunnet.

I praksis ser vi et tilsvarende skille mellom politikk rettet mot innvandrere og etterkommere i alle landene som omfattes her. Alle landene har ulike tiltak rettet mot integreringen av henholdsvis nyankomne og etterkommere.

Frankrike skiller seg fra de andre landene ved at de fortolker den franske republikkens prinsipp om likhet mellom alle borgere som å innebære at den franske stat formelt sett ikke skal forholde seg til borgere ut fra etnisitet eller nasjonal bakgrunn. Etterkommere anses formelt som franske borgere. Likevel retter den franske integreringspolitikken seg i praksis også mot etterkommere. Alle innvandrere fra utenfor EU er omfattet av integreringspolitikken.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> St.meld. nr. 49 (2003-2004), Mangfold gjennom inkludering og deltakelse, Kommunal- og regionaldepartementet, s. 34

<sup>14</sup> [http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/veiledninger\\_brosjyrer/2003/arktisk-rad-2.html?id=450959](http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/veiledninger_brosjyrer/2003/arktisk-rad-2.html?id=450959), hentet 02.06.2011

<sup>15</sup> Netherlands Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment (2010), *Integration Systems Compared*, The Hague: Netherlands Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment

Norge, Sverige og Danmark har integreringspolitiske tiltak for en bredt definert gruppe av innvandrere fra land utenfor OECD, og informasjons tiltak rettet mot arbeidsinnvandrere. Alle disse tre landene har utformet introduksjonsprogrammer for nyankomne flyktninger. Språkopplæring i de tre skandinaviske land retter seg mot flere grupper av innvandrere (se nærmere omtale nedenfor).

Både Storbritannia og Frankrike har, som følge av sin bakgrunn som kolonimakter, hatt stor innvandring fra sine tidligere kolonier. I Storbritannia har det de senere år vært høy arbeidsinnvandring fra EU/EØS land, mens i Frankrike er det familieinnvandring som har vært mest dominerende (OECD 2010). Integreringspolitikken i Storbritannia retter seg mot flyktninger og familie-gjenforente med flyktninger.

Canada skiller seg fra de øvrige landene ved at de helt siden 1960-tallet har hatt en innvandringspolitikk hvor de aktivt rekrutterer kvalifisert arbeidskraft, og har et poengsystem for innvandring som premierer utdanning, språkferdigheter og formue. Den kanadiske integreringspolitikken dreier seg i stor grad om bosetting av nyankomne arbeidsinnvandrere og familie-gjenforente med arbeidsinnvandrere. Integreringspolitikken i Canada har til hensikt å få innvandrere i jobb så snart som mulig. Språkopplæring gis til personer som har fått permanent opphold. Innvandrere og flyktninger kan motta ulike former for bistand når de bosetter seg i Canada, som for eksempel kobling med frivillige organisasjoner som hjelper å finne fram i dagliglivet. Flyktninger har rett til økonomisk støtte i minst ett år etter ankomst.

Som vi skal se, er det store forskjeller mellom landene vi sammenlikner. Samtidig ser vi i økende grad en tilnærming i de ulike lands retorikk rundt mål og virkemidler i integreringspolitikken. Dette må til dels forstås i lys av den felles integrasjonspolitikken i EU, som har tatt form siden begynnelsen av 2000-tallet.

#### 4.2.2 Landpresentasjoner

##### *Overnasjonale føringer – integreringspolitikk i EU*

Mens EU-direktiver regulerer mye av innvandrings- og asylpolitikken har integreringen av innvandrere vært ansett som et nasjonalt anliggende i EU. Det har likevel vært bred enighet om at det er ønskelig med samarbeid på området. EU-borgere har stort sett de samme rettigheter og plikter uavhengig av hvilket EU land de oppholder seg i og integreringspolitikken retter seg derfor mot

innvandrere fra land utenfor EU, omtalt som tredjelandborgere. EU definerer integrering som «a two-way process based on mutual rights and corresponding obligations of legally resident third-country nationals and the host society which provides for full participation of the immigrant».<sup>16</sup>

EUs fokus på integreringspolitikk strekker seg tilbake til Det Europeiske Råds møte i Tampere, Finland, 1999, hvor lederne i EU etterlyste en felles innvandringspolitikk som i større grad fokuserte på integreringen av tredjelandborgere som oppholdt seg i EU-land. Det var enighet om at målet med denne integreringspolitikken skulle være å gi tredjelandborgere rettigheter og plikter på lik linje med andre EU-borgere. I Haagprogrammet fra 2004 ble initiativet til større samarbeid om nasjonal integrasjonspolitikk styrket og det var enighet om at et felles helhetlig rammeverk, basert på felles grunnleggende prinsipper, skulle legge grunnlaget for framtidige EU – initiativer. På bakgrunn av dette la Europakommisjonen i 2005 fram forslag til et overordnet europeisk rammeverk for integrering, A Common Agenda for Integration, som ble vedtatt og utgjør i dag grunnlaget for EUs arbeid med og videreutvikling av integreringspolitikk.<sup>17</sup>

- Integrering er en dynamisk toveisprosess, der både innvandrere og landet de kommer til (vertslandet), tilpasser seg hverandre.
- Integrering innebærer respekt for den Europeiske Unions grunnverdier.
- Sysselsetting er en nøkkel for deltakelse i samfunnet.
- Grunnleggende kunnskaper om vertslandets språk, historie og institusjoner er en nødvendig betingelse for integrering.
- Utdanning er nødvendig for å sikre god deltakelse i samfunnet.
- Å sikre innvandrere lik tilgang til landets institusjoner og tjenester er sentralt.
- God og hyppig kontakt mellom innvandrere og vertslandets andre innbyggere er en avgjørende mekanisme for integrering. Det er derfor viktig å legge til rette for slik kontakt og dialog.
- Praktisering av egen kultur og religion garanteres gjennom EU-charteret for grunnleggende rettigheter og må sikres gjennom nødvendige lover og tiltak.

<sup>16</sup> Collett, E. (2008), *What does the EU do on integration?*, European Policy Centre, <http://www.migrationinformation.org/integration/files/EUIntegrationPolicyFactsheet-04-2008.pdf>, hentet 15.04.2011

<sup>17</sup> Referert fra St.meld. 9 (2009-2010), Norsk flyktning- og migrasjonspolitikk i et europeisk perspektiv, Justis- og politidepartementet, s. 56

- Innvandreres deltakelse i den demokratiske prosessen og i utviklingen av integreringspolitikken og dens tiltak vil være viktige for god integrering.
- Integreringspolitikk og tiltak må være en naturlig del av alle sider av samfunnspolitikken.
- Klare mål, gode indikatorer og evalueringsmekanismer er viktige for å få til en god integreringspolitikk.

Grunnprinsippene utgjør det normative rammeverket for EU medlemslandenes integreringspolitikk. The Common Agenda for Integration overlater til medlemsstatene å prioritere mål, velge strategier og tiltak, samt hvordan disse implementeres innenfor sin egen nasjonale kontekst. Imidlertid bør alle relevante tiltak ha et kjønnsperspektiv, i tillegg til fokus på barn og unge. De felles grunnprinsippene sikter mot å:

- Hjelp medlemsstatene med å utforme deres integreringspolitikk med enkel, ikke-bindende veiledning, som de kan bruke til å vurdere sin egen innsats med.
- Fungere som et grunnlag, som medlemsstatene kan bruke til å undersøke hvordan EU og myndigheter på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå kan samarbeide for å utvikle og implementere integreringspolitikk.
- Bistå EU til å vurdere og definere politikk og virkemidler som kan fremme integreringsarbeidet på nasjonalt og lokalt nivå.<sup>18</sup>

Samtidig dreier EUs integreringspolitikk seg i stor grad om å legge til rette for erfarings- og informasjonsutveksling rundt integreringspolitikk i de ulike landene. I 2003 ble det opprettet et nettverk for nasjonale kontaktpunkter, National Contact Points on Integration (NCP). Hensikten er bl.a. å sikre koordinering og sammenheng mellom politikk på nasjonalt nivå med EU politikken. Alle medlemslandene er aktivt involvert i nettverket, som har blitt en viktig og effektiv mekanisme for å utveksle informasjon og identifisere prioriterte områder. Det spiller også en viktig rolle i å sikre at tiltak på nasjonalt nivå og EU nivå er gjensidig forsterkende.<sup>19</sup> Det har vært avholdt en rekke ministerkonferanser, og utgitt rapporter som følger trender i politikktutvikling på integre-

ringen av tredjelandsborgere i medlemslandene. Tre håndbøker for praktikere og politikere er publisert (2004, 2007 og 2009). I Stockholmprogrammet, som er EUs tredje langtidsprogram for å fremme et reelt europeisk område for frihet, sikkerhet og rettferdighet, videreføres arbeidet med å utvikle en felles integrasjonspolitikk for medlemslandene. Her vektlegges bl.a. arbeidet med å videreutvikle strukturer og verktøy for europeisk kunnskapsutveksling og koordinering i forhold til andre politikkområder som arbeid, utdanning og sosial inkludering. I programmet fremmes også forslag om å identifisere europeiske moduler for å støtte integreringsprosessen og å utvikle nøkkelindikatorer for å måle resultatoppgåelse av integreringspolitikken. Programmet ble fulgt opp med en handlingsplan for å gjennomføre målene.<sup>20</sup>

#### Europarådet

Europarådet la 11. mai 2011 fram rapporten «Living Together. Combining diversity and freedom in 21st-century Europe».<sup>21</sup> Det er utfordringene knyttet til økende intoleranse og diskriminering som er bakgrunnen for denne rapporten.

Rapporten argumenterer for at Europa trenger å omfavne mangfold og akseptere at mennesker har flere identiteter, for eksempel en tyrkisk-tysk mann eller en nordafrikansk-fransk kvinne osv. Rapporten vektlegger at et mangfoldig samfunn bare kan lykkes dersom alle innbyggerne, uavhengig av bakgrunn, blir akseptert som likeverdige borgere, har likhet for loven og blir behandlet likt av myndighetene og av andre innbyggere. Samtidig understreker rapporten at verken religion eller kultur kan være en grunn for å bryte loven. Rapporten peker for øvrig på at begrepet multikulturalisme forstås på så mange måter at det skaper forvirring, og at dette er en grunn til å unngå å bruke begrepet.

<sup>20</sup> European Commission Home Affairs (2009), *The Stockholm Programme*, [http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/intro/policies\\_intro\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/intro/policies_intro_en.htm), hentet 15.04.2011; European Commission Home Affairs (2010), *Action Plan Implementing the Stockholm Programme*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0171:EN:NOT>, hentet 15.04.2011

<sup>21</sup> Europarådet (2011), *Living Together. Combining diversity and freedom in 21st-century Europe, the Report of the Group of Eminent Persons of the Council of Europe*, Strasbourg: Europarådet

<sup>18</sup> European Commission (2010), *Handbook on Integration for policy-makers and practitioners*, third edition, Directorate-General Justice, Freedom and Security

<sup>19</sup> Commission of the European Communities (2007), *Third Annual Report on Migration and Integration*, s. 5

### *Integreringspolitikk i Norge*

Integrering av innvandrere har i mange år vært en viktig sak på den politiske agendaen i Norge. Integrering av innvandrere er sett på som avgjørende for å sikre sosial utjevning og for å nå Regjeringens mål om å gjøre Norge til «det mest inkluderende samfunn i verden.»<sup>22</sup> Befolkningen med innvandrerbakgrunn utgjorde ved årsskiftet 2010/2011 11,4 prosent av den totale befolkningen i Norge. Innvandererandelen er mer enn doblet på 20 år. Ifølge SSB innvandret mer enn 65 000 personer til Norge i 2009. Nettoinnvandring alene i 2009 bidro med 1 prosent økning av befolkningen i Norge. Dette er blant de høyeste innvandringsratene i OECD.

Våren 1971 kom det noen hundre pakistanere til Norge. I starten dreide de politiske utfordringene seg i hovedsak om hvordan man skulle greie å skaffe bosted til disse. Det var først i 1974 man kunne se konturene av en norsk integreringspolitikk. Da kom den første stortingsmeldingen, St.meld. nr. 39 (1973-1974) Om innvandringspolitikken. Den etablerte det som kan anses som en «valgfri integrering», med sterk vektlegging av innvandrernes rett til forskjellighet og til å videreføre egen kultur.<sup>23</sup> I løpet av de neste tiårene dreide formuleringene i integreringspolitikken over mot å understreke at innvandrere har de samme rettigheter og plikter som den innfødte befolkningen,<sup>24</sup> og videre til en sterkere understreking av plikter og påpekning av at valgfriheten ikke omfatter å stille seg på utsiden av arbeids- og samfunnsliv.<sup>25</sup>

Stortingsmeldingen Om innvandring og det flerkulturelle Norge (1996-97) slo fast at sektoransvarsprinsippet skulle gjelde også på integreringsfeltet: Integrasjon av innvandrere skal som hovedregel oppnås gjennom de tiltak og ordninger som gjelder for hele befolkningen. Det ble likevel åpnet for at målrettede tiltak kunne tas i bruk der dette var nødvendig for å bringe innvandrere på linje med befolkningen ellers.

Innføringen av introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere innebar et mer drama-

tisk brudd med sektoransvarsprinsippet. Introduksjonsordningen er det viktigste virkemiddelet for kvalifisering av nyankomne flyktninger og deres familier. Målet med deltakelse i introduksjonsprogram er å gi grunnleggende ferdigheter i norsk, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv, samt å forberede for deltakelse i yrkeslivet og/eller utdanning. Fra og med 1. september 2004 gjelder introduksjonsloven som en obligatorisk ordning for alle kommuner. Ordningen gjelder for flyktninger, personer med opphold på humanitært grunnlag samt familiegjennforente med disse kategoriene, og er avgrenset i tid til personer som har vært bosatt i mindre enn to år. Ordningen ble innført som en reaksjon på det som ble opplevd som lav måloppnåelse i integreringsarbeidet. Den overordnede målsettingen med ordningen er å legge til rette for en samordnet integreringsinnsats som skal gi raskere overgang til arbeid. Ordningen innebærer at kommunene har plikt til å tilby et heldags, helårs individuelt tilrettelagt kvalifiseringsløp for alle i målgruppen. Deltakerne har rett på introduksjonsstønad, som utgjør to ganger grunnbeløpet i folketrygden. Fra og med 1. september 2005 innførte regjeringen en ordning med rett og/eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for å styrke innvandreres forutsetninger for å kunne delta aktivt i samfunnet. Rett og/eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap gjelder for alle nyankomne innvandrere som fra og med 1. september 2005 innvilges oppholds- eller arbeidstillatelse som gir grunnlag for bosettingstillatelse.

For å nå sin ambisjon om at Norge skal være det «mest inkluderende samfunn i verden», etablerte regjeringen i 2006 en helhetlig handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen. Handlingsplan for integrering og inkludering (2007-2010) omfatter en rekke tiltak og kvantifiserbare indikatorer for å bedre integrasjonen av innvandrere over et bredt spekter av samfunnsområder.

Områdesatsinger i utsatte boområder er en godt kjent og utprøvd arbeidsmetode i mange land. Områdesatsinger i Norge har i hovedsak vært rettet mot å forbedre tjenestetilbudet, forbedre det fysiske og sosiale miljøet i et avgrenset område. Det har i Norge vært gjennomført byfornyelsesprosjekter, satsinger på nærmiljøtiltak og lokalsamfunnsrettet forsøks- og utviklingsvirksomhet siden 1970- og 80-tallet. Flere satsinger benyttet allerede da en tilnærming som var rettet både mot fysiske utbedringer og mot sosiale tilbud og tiltak.<sup>26</sup> Groruddalssatsingen er et langsiktig samarbeid mellom Oslo kommune og staten

<sup>22</sup> Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2006)

<sup>23</sup> Brochmann, G. og K. Kjeldstadli (2008), *A history of immigration – the case of Norway 900-2000*, Oslo: Universitetsforlaget

<sup>24</sup> Haagensen, E. (1994), *Migration Policies – Recent and New Measures, Integration of immigrants*, SOPEMI Report for Norway, Oslo: Norwegian Ministry of Local Government and Labour

<sup>25</sup> Tjelmeland, H. og G. Brochmann (2003), "I globaliserings tid, 1940-2000". I: K. Kjeldstadli (red.), *Norsk innvandringshistorie*, Oslo: Pax Forlag

for perioden 2007-2016. Hovedmålet for satsingen er en bærekraftig byutvikling, synlig miljøopprustning, bedre livskvalitet og samlet sett bedre levekår i Groruddalen.

Det politisk-administrative ansvaret for integreringspolitikken i Norge har blitt flyttet en rekke ganger. Kommunal- og arbeidsdepartementet (KAD) og Justisdepartementet (JD) hadde fra 1988 til 1997 ansvaret for henholdsvis integrerings- og innvandringspolitikken. Stortinget var, i forbindelse med opprettelsen av Utlendingsdirektoratet i 1998, opptatt av at integreringspolitikken skulle sortere under det departementet som hadde ansvaret for arbeidsmarkeds-, bolig- og regionalpolitikken. Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) hadde fra 1997 til 2004 ansvar for både integrerings- og innvandringspolitikken. I 2005 ble begge feltene lagt inn under Arbeids- og sosialdepartementet (ASD), som ble omdøpt til Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID). For å få en styrket, mer koordinert og målrettet innsats når det gjelder integrering og mangfold, ble Utlendingsdirektoratet delt, og et nytt direktorat – Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) – opprettet fra og med januar 2006. IMDi skal være en sentral leverandør av faktagrunnlaget for utvikling av politikken på området og sikre gjennomføring av sentrale integreringspolitiske tiltak. Fra 2010 ble integreringspolitikken overført fra AID til Barne-, inkluderings- og likestillingsdepartementet (BLD) og innvandringspolitikken ble samtidig lagt til Justisdepartementet (JD).

#### *Integreringspolitikk i Sverige*

I 2008 var 13,8 prosent av den svenske befolkningen utenlandsfødte. I 2008 innvandret 101 200 til Sverige, mens 45 300 utvandret. Dette ga en nettoinnvandring på 55 900, som oversteg rekordåret 2007 (OECD 2010). Sverige har en høyere innvandrersandel enn Norge. Det skyldes at innvandringen til Sverige startet tidligere og var større enn i Norge. Etter 2004 med EU-utvidelsen har Norge hatt nettoinnvandring på nivå med Sverige. Også Sverige har som Norge hatt betydelig innvandring av flyktninger. De siste ti årene er irakere den største innvandrerggruppen til Sverige, etterfulgt av polakker.

Målet med den svenske integreringspolitikken er ifølge Arbeidsdepartementet [...] like rettigheter, plikter og muligheter uavhengig av etnisk og kulturell bakgrunn [...]. Integrasjon berører ulike politikkområder og inkluderer tiltak i arbeidsmarkedet

og utdanningspolitikk og arbeid mot diskriminering. Regjeringen understreker at mål om integrasjon hovedsakelig skal oppnås gjennom den generelle politikken for hele befolkningen, uavhengig av land- eller etnisk bakgrunn. Tiltak som retter seg mot innvandrere som gruppe skal avgrenses til den første tiden innvandrerne er i Sverige.

I 2008 lanserte den svenske regjeringen en helhetlig integreringsstrategi «Egenmakt mot utenforskapet – regjeringens tilnærming til integrering».<sup>27</sup> Strategien omfattet sju områder; raske start for nye innvandrere, økt sysselsetting og flere gründere, bedre resultater og større likeverd i skolen, bedre språkkunnskaper og større utdanningsmuligheter for voksne, effektiv bekjempelse av diskriminering, en positiv utvikling i nabolag med utbredt «utenforskap», og et felles verdigrunnlag i et samfunn preget av økende mangfold. Som et ledd i arbeidet mot utbredt utenforskap i byområder med høy andel innvandrere vurderer Sverige muligheten for å innføre et system med skattelette for bedrifter som etablerer seg i disse områdene, såkalte nystartsoner. I arbeidet for et felles verdigrunnlag har regjeringen støttet frivillige organisasjoner med dialog rundt spørsmål om demokrati og menneskerettigheter og opprettet en støtteordning for virksomheter mot rasisme og andre former for intoleranse. Tiltak for å motvirke diskriminering er også et høyt prioritert innsatsområde i den svenske regjeringens arbeid for integrering. 1. januar 2009 trådte en ny diskrimineringslov i kraft i Sverige, hvor en rekke tidligere lover mot diskriminering ble samlet i ett felles regelverk.

Det viktigste virkemiddelet for integrering av nyankomne innvandrere har også i Sverige vært introduksjonsprogram (introduksjon) for nyankomne flyktninger. I motsetning til i Norge har det i Sverige vært opp til den enkelte kommune om ordningen skulle tas i bruk eller ikke. Integreringsinnsatsen for nyankomne fikk nokså hard medfart i den siste rapporten som ble utgitt av det svenske Integrationsverket<sup>28</sup> (Et förlorat år, 2007). Den 1. desember 2010 trådte en ny reform i kraft med sikte på å fremskynde etableringen av nyankomne innvandrere på arbeidsmarkedet. Reformen er omtalt som den største forandringen av integreringspolitikken på flere årtier<sup>29</sup> og innebærer at ansvaret for arbeidsmarkedintegrering

<sup>26</sup> Husbanken (2008), *Erfaringer med områdesatsing i Europa*

<sup>27</sup> Arbetsmarknadsdepartementet (2010), Mål och budget för integrationspolitiken, <http://www.regeringen.se/sb/d/2279/a/12606>, hentet 02.06.2011

<sup>28</sup> Integrationsverket ble nedlagt etter den borgerlige valgseieren i 2006

gen av innvandrere er løftet ut av kommunal sektor og over til den statlige arbeidsformidlingen. Mens kommunene tidligere har hatt ansvar for det som kalles «introduksjon», får nå arbeidsformidlingen ansvar for å samordne tiltakene overfor voksne flyktninger og deres familier. Målet med omleggingen er at integreringen skal gå raskere og at flere skal komme i arbeid, samtidig som bosetting av flyktninger i større grad skal gjøres ut fra hensyn til lokale arbeidsmarkedsbehov. Alle nyankomne innvandrere, som omfattes av loven, skal raskt få en egen tilpasset etableringsplan. Planen skal som minimum inneholde opplæring i svensk, arbeidsforberedende tiltak samt samfunnskunnskap.<sup>30</sup> Deltakerne kan fritt velge en etableringsguide (etableringslots) som skal støtte dem i å komme i arbeid. Guidene får kompensasjon basert på oppnådde resultater. Et annet nytt tiltak i svensk integreringspolitikk er innføringen av insentiver for å øke innvandreres motivasjon for å lære svensk. Riksdagen har bestemt at voksne innvandrere som studerer svensk skal få en skattefri bonus hvis de gjennomfører studiene sine innen en viss tidsperiode.<sup>31</sup>

I samsvar med reformen ble også det departementale ansvaret for integrering flyttet. Etter at det tidligere Integrations- og jämställdhetsdepartementet ble avviklet ved årsskiftet 2010/2011, har ansvaret for integrering, urban utvikling, svensk medborgerskap og diskriminering blitt lagt til Arbeidsdepartementet. Integreringspolitikken er fordelt på ulike fagområder og hovedaktiviteter finansieres utenfor området 13; integrering i det svenske budsjettet. Svensk for innvandrere og arbeidsmarkedstiltak er spesielt viktige elementer i integreringsbudsjettet. Statlige bevilgninger i integreringstiltak skal økes fra SEK 4747 millioner i 2010 til SEK 5667 millioner i 2011.<sup>32</sup>

#### *Integreringspolitikk i Danmark*

Siden årtusenskiftet har antall innbyggere med innvandrerbakgrunn økt fra om lag 300 000 til 400 000, og utenlandsfødte utgjorde i 2008 om lag 7,6 prosent av befolkningen i Danmark (OECD 2010).

Danmark er et av de få OECD landene som har organisert migrasjons- og integreringspolitikken i et eget departement; Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration, også kalt Integrationsministeriet. I tillegg til det som også i Norge er departementale oppgaver, utfører det danske Integrationsministeriet en rekke av de oppgavene som i Norge er delegert til IMDi. Den danske regjeringen definerer tre overordnede mål med sin integreringspolitikk: Flere innvandrere og etterkommere skal i arbeid og være selvforsørget, den sosiale arv skal brytes, så tospråklige barn og unge får en utdannelse, og samfunnet skal bygge på felles grunnleggende demokratiske verdier.<sup>33</sup> Regjeringen framhever det kommunale introduksjonsprogram og danskundervisningen som å tilhøre de viktigste virkemidlene i integreringspolitikken. Integrationsloven er rammen for integreringen av nyankomne utlendinger. Udlændingeservice har ansvar for å plassere flyktningene til kommunene, som deretter har ansvar for bosetting. I henhold til integreringsloven skal kommunene tilby treårige introduksjonsprogram til flyktninger og til familiegjenforente med flyktninger og andre innvandrere. Familiegjenforente fra nordiske land, samt EØS/EU, er likevel ikke i målgruppen for loven. Deltakerne skal underskrive en integrasjonskontrakt og har rett til introduksjonsstønad ved behov. Det er sterk vekt på språkopplæring og arbeidsmarkedsintegrering i introduksjonsprogrammene. Loven gir sterke økonomiske insentiver for kommunene til å oppnå rask integrering av nye innvandrere på arbeidsmarkedet.

Danmark har også særskilte tiltak rettet mot traumatiserte flyktninger.<sup>34</sup> I tillegg til integreringen av flyktninger og familiegjenforente, er de viktigste innsatsområdene i den danske integreringspolitikken tiltak for økt deltakelse i arbeidsliv og utdanning, tiltak for medborgerskap og inkludering og innsats i utsatte boligområder. Regjeringen nedsatte i 2008 en tverrministeriell arbeidsgruppe for å bedre integreringen. Arbeidsgruppen publiserte i 2009 en rapport om marginaliserte nydanske barn og unge.

<sup>29</sup> Integrations- och jämställdhetsdepartementet (oktober 2010), *Faktblad. Ny politik för nyanländas etablering i Sverige*, Regjeringskansliet

<sup>30</sup> Arbetsförmedlingen (2010), *Frågor och svar om etableringsreformen*, <http://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Varverksamhet/Samarbete/Etablering-av-nyanlanda/Fragor-och-svar-om-etableringsreformen.html>, hentet 02.06.2011

<sup>31</sup> Arbetsmarknadsdepartementet (2010)

<sup>32</sup> Regjerings proposition 2010/11:1, Budgetpropositionen för 2011

<sup>33</sup> Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (2011), *Oversigt over regeringens integrationspolitik*, [http://www.nyidanmark.dk/da-dk/ministeren/regeringens\\_integrationspolitik/](http://www.nyidanmark.dk/da-dk/ministeren/regeringens_integrationspolitik/), hentet 15.04.11

<sup>34</sup> Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (2010), *Indsats for traumatiserede flygtninge*, [http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Integration/integrationsfremmede\\_initiativer/traumatiserede\\_flygtninge/indsats\\_for\\_traumatiserede\\_flygtninge.htm](http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Integration/integrationsfremmede_initiativer/traumatiserede_flygtninge/indsats_for_traumatiserede_flygtninge.htm), hentet 15.04.2011



Tabell 4.1 Introduksjonsprogram for nyankomne – målsetting, varighet, omfang og innhold

	Danmark	Norge	Sverige
Målsetting	Bidra til at nyan- komne sikres mulig- het til å delta på like vilkår i samfunnets politiske, økonomis- ke, arbeidsmessige, sosiale, religiøse og kulturelle liv. Bidra til at nyan- komne så hurtig som mulig blir selvforsør- get gjennom arbeid. Bibringe den enkelte utlending en forståel- se for det danske sam- funns grunnleggende verdier og normer.	Å styrke nyankomnes mulighet for delta- kelse i yrkes- og sam- funnslivet, og deres økonomiske selvsten- dighet. Gjennomført intro- duksjon skal gi grunn- leggende ferdigheter i norsk språk, norsk samfunnsliv, og forbe- rede for deltakelse i yrkeslivet.	Å gi nyankomne mulig- het til å forsørge seg, utdannelse og delaktig- het i det svenske sam- funnet. Gjennomført introduk- sjon skal gi kunnskap om svensk samfunn, språk og arbeidsliv.
Varighet	3 år, uten mulighet for forlengelse. Permisjo- ner regnes som en del av 3-års perioden.	Inntil 2 år, med tillegg for godkjent permi- sjon. Inntil 3 år ved spesi- elle behov.	Vurderes i det enkelte tilfelle.
Omfang	Helårig og full tid (i gjennomsnitt 37 timer per uke)	Helårig og og full tid (30-37,5 timer per uke)	Anbefalt helårig og full tid
Innhold	Danskundervisning Aktive tilbud: Veiled- ning og oppkvalifise- ring, virksomhets- praksis, lønnstil- skudd.	Norskundervisning Samfunnskunnskap Tiltak som forbere- der til videre opplæ- ring eller tilknytning til arbeidslivet	Svenskundervisning Validering Samfunnskunnskap Arbeidsrette tiltak
Individuell plan	Individuell kontrakt Erklæring om integra- sjon og aktivt medbor- gerskap	Individuell plan	Individuell plan

Kilde: Djuve, A. B. og H. C. Kavli (2007), *Integrering i Danmark, Sverige og Norge*, TemaNord 2007:575

Høsten 2010 publiserte den danske regjering rapporten «Ghettoen tilbake til samfundet. Et oppør med parallelsamfund i Danmark». Her presenterer de politikken rettet mot 29 getto-områder i Danmark. I henhold til rapporten karakteriseres disse områdene ved at de har en høy andel beboere uten tilknytning til arbeidsmarked eller utdanning, høy andel av innvandrere og etterkommere fra ikke-vestlige land, og høy andel beboere som er dømt for kriminalitet. Rapporten presenterer regjeringens 32 initiativer innenfor fem ulike inn-

satsområder. Disse fem innsatsområdene er: Områdene skal gjøres mer attraktive som boligområder, tilflyttingen skal styres for å bedre balanse i befolkningssammensetningen, det skal være styrket innsats overfor barn og unge i områdene, styrket innsats for økt arbeidsdeltakelse og misbruk av offentlige tjenester og kriminalitet skal bekjempes. Et tiltak fra gettoplanen er barnehagetvang for barn med innvandrerbakgrunn som snakker dårlig dansk.<sup>35</sup> I Norge gjennomføres det et forsøk med gratis kjernetid i barnehage for alle

fire- og femåringer i enkelte områder med en høy andel innvandrere, blant annet i Groruddalen. Målet er å øke barnehagedeltakelsen og språkferdigheter i norsk blant barn med innvandrerbakgrunn. Gettoplanen finansieres gjennom Landsbyggefonden og satspuljemidlerne, som brukes til prosjekter for sosialt utsatte mennesker.

Danmark har som ledd i sin arbeidsmarkedspolitikk også målrettede integreringstiltak for arbeidsinnvandrere.<sup>36</sup> Dette innebærer at eksisterende språkkurs også tilbys til arbeidsinnvandrere, som mottar kortere og mer arbeidsrettet språktrening. For å støtte integreringen av ektefeller og familier til nyankomne arbeidsinnvandrere tilbys familiepakker, som består av informasjonspakke, introduksjonskurs, mentorship programmer og informasjon tilrettelagt for foreldre.

Blant de europeiske landene som har innført introduksjonsprogram er det er en tydelig tendens at deltakelse gjøres obligatorisk og at det knyttes til ulike incentiver og former for sanksjoner til manglende deltakelse.<sup>37</sup> Tabell 4.1 gir en oversikt for de skandinaviske landenes introduksjonsprogram.

#### *Integreringspolitikk i Frankrike*

I løpet av de siste ti årene har antallet utenlandsfødte i Frankrike økt med i underkant av en million, fra 4,3 millioner til 5,2 millioner. I 2008 utgjorde utenlandsfødte omkring 8,4 prosent av Frankrikes befolkning.<sup>38</sup>

Siden midten av 1980-tallet har det vært tiltagende debatt om integrering av innvandrere i Frankrike. I perioder har innvandringsmotstandere ytterst på høyre fløy i politikken fått stor oppslutning i Frankrike. Siden den konservative regjering under Jean-Pierre Raffarin (UMP) tok over i 2002 har Frankrike ført en mer restriktiv innvandrings- og integreringspolitikk. Debatten om integrering har særlig vært konsentrert rundt innvandrere fra Maghreb<sup>39</sup> (i hovedsak Marokko, Tunisia, Algerie). Et relatert stridstema er spenningen mellom de sekulære republikanske verdiene og retten til fri religionsutøvelse. Frankrike er

det EU-landet med størst andel muslimske innbyggere, over fem millioner, og mye av debatten handler om denne gruppen.

Også Frankrike har et felles departement for innvandrings- og integreringspolitikk. Fra mai 2007 til november 2010 var integreringspolitikk underlagt Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du développement solidaire. Sammenkoblingen av integrering og nasjonal identitet har vært debattert og i februar 2011 ble ansvaret for integreringspolitikk flyttet til Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.<sup>40</sup> Et eget integrasjonsråd Haut Conseil de l'Intégration (HCI) har siden 1989 hatt ansvar for å organisere regjeringens arbeid med spørsmål knyttet til integreringen av innvandrere. Rådet skiller i sin definisjon av integrering mellom integrering som prosess og integrering som politiske tiltak satt i verk for å lette prosessen. Integrering som prosess ses i et langtidsperspektiv, og den politiske målsettingen er at alle som bor i Frankrike skal delta i byggingen av et samfunn basert på respekt for felles verdier, forstått som like rettigheter og felles plikter.<sup>41</sup> Den franske integreringspolitikken er inndelt i fem hovedområder: mottak av nyankomne innvandrere, kompensasjon av ulikhet, arbeid mot diskriminering, deltakelse i samfunnslivet og tilgang til fullt statsborgerskap.<sup>42</sup>

Frankrikes lovgivning rundt nasjonalitet har historisk vært basert på prinsippet om jus soli (latinsk: right of soil), som innebærer at nasjonalitet eller statsborgerskap gis til et hvert individ født innenfor den gitte stats territorium. Frankrike kontrasteres ofte med Tyskland, som trekkes fram som eksempel på et land hvor nasjonalitet følger prinsippet om jus sanguinis (latinsk: right of the blood) hvor man oppnår statsborgerskap på grunnlag av slektskap. Etter en reform i 1993 har

<sup>35</sup> Social Ministeriet (2010), *Ghettoen tilbake til samfundet. Et oppgjør med parallelsamfund i Danmark*

<sup>36</sup> OECD country notes fra International Migration Outlook 2010 fremhever at Danmark forsøker å knytte integreringspolitikk med aktiv arbeidsmarkedspolitikk

<sup>37</sup> Djuve, A. B. og H. C. Kavli (2007), *Integrering i Danmark, Sverige og Norge. Felles utfordringer – like løsninger*, Tema-Nord 2007: 575, København: Nordisk Ministerråd

<sup>38</sup> OECD (2010), *International Migration Outlook*, Paris: OECD

<sup>39</sup> Maghreb (eller *Maghrib*) er den franske betegnelse på den delen av Nord-Afrika som ligger vest for Nilen og nord for Sahara. Ordet kommer av arabisk «Al-Maghrib» som betyr «Nedgående sol» eller «Vesten», og viser til dette områdets vestlige beliggenhet i forhold til den øvrige arabiske verden i øst, som på arabisk omtales som «Machrek», «Den oppstigende sol». Jf blant annet «<http://no.wikipedia.org/wiki/Maghreb>», hentet 02.06.2011

<sup>40</sup> Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, [www.interieur.gouv.fr](http://www.interieur.gouv.fr), hentet 15.04.2011

<sup>41</sup> Le Haut Conseil à l'intégration, [http://www.hci.gouv.fr/rubrique.php?id\\_rubrique=19#I](http://www.hci.gouv.fr/rubrique.php?id_rubrique=19#I), hentet 15.04.2011

<sup>42</sup> Le Contrat d'accueil et d'intégration?: un parcours obligatoire, condition d'une installation durable (2007), <http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/integration/contrat-accueil-integration-parcours-obligatoire-condition-installation-durable.html>, hentet 15.04.2011

det imidlertid vært et krav at barn født i Frankrike av utenlandske foreldre må søke om statsborgerskap når de blir 18. I en lovendring i november 2003 ble reglene ytterligere strammet inn og det ble satt begrensninger for hvor lenge barna kunne ha oppholdt seg i utlandet, samt stilt krav om at de måtte bevise sin tilhørighet til det franske samfunnet i et intervju.

I 2006 ble en ny innvandrings- og integreringslov (*loi relative à l'immigration et à l'intégration*) vedtatt. Loven innebar en omfattende reform av landets innvandrings- og integreringspolitikk. Loven innebærer tøffere vilkår for familiegjening, en egen oppholdstillatelse for spesielt kvalifisert arbeidskraft, samt en obligatorisk integrasjonskontrakt kalt «kontrakten for mottak og integrering» (*contrat d'accueil et d'integration*). Alle utlendinger som ønsker permanent opphold i Frankrike må undertegne denne kontrakten, som krever deltakelse i språkkurs, innføring i samfunnskunnskap og vurdering av arbeidskvalifikasjoner. Denne nye tilnærmingen til innvandring er blitt kjent som «selektiv innvandring» (*immigration choisie*). Frankrikes daværende innenriksminister Nicolas Sarkozy (UMP) uttalte i forbindelse med den nye politikken at han ville bringe «de beste» inn i landet og «ikke de som ikke er ønsket noe annet sted».<sup>43</sup> Integreringskontrakten illustrerer de uklare skillelinjene mellom fransk innvandrings- og integreringspolitikk. Frankrike har inngått avtaler med utvalgte land, som innebærer at søkere for familiegjening med en fransk borger må undertegne integreringskontrakten og gjennomgå prøver i fransk språk og samfunnskunnskap for å kunne få innvilget visum til Frankrike.

Den franske republikanske modellens prinsipp om likhet mellom alle borgere utgjør et viktig bakteppe for å forstå integreringspolitikk i Frankrike. Prinsippet om likhet mellom borgere har hatt som følge at den franske stat formelt sett ikke har forholdt seg til borgere på grunnlag av etnisitet eller nasjonal bakgrunn. Det har vært forbudt å registrere opplysninger om etnisitet, hudfarge og religion og det finnes ikke statistikk på dette i Frankrike, noe som har vært sterkt debattert i de senere år. Samtidig er innvandrere og deres barn overrepresentert i utsatte byområder og opptøyene i 2005 bidro bl.a. til å sette diskusjonen om «etnisk statistikk» på dagsorden. Tilhengere av slik statistikk argumenterer for behovet for å

dokumentere etnisk diskriminering, mens motstandere ønsker å forsvare republikkens prinsipp om likhet. En rekke aktører, både nasjonale, regionale og lokale, driver målrettet arbeid overfor marginaliserte grupper, og nabolag, inkludert de mange bydelene hvor innvandrere og deres barn er overrepresentert. Loven om like rettigheter fra 31. mars 2006 (*loi pour l'égalité des chances*) inneholder en rekke tiltak for å motvirke diskriminering og hensikten er å bedre muligheten for unge med innvandrerbakgrunn til å delta i utdanning og komme inn på arbeidsmarkedet. Dette innebærer bl.a. at bedrifter med mer enn 50 ansatte må bruke anonyme CVer ved nyansettelse.<sup>44</sup> Etter en lang debatt ble det såkalte burka-forbudet innført i Frankrike 11. april 2011. Loven forbyr bruk av heldekkende slør offentlig. Frankrike ble dermed det første EU-landet som innfører forbud mot ansiktsdekkende plagg. Myndighetene anslår at rundt 2000 kvinner i Frankrike bruker nikab eller burka.<sup>45</sup>

#### *Integreringspolitikk i Storbritannia*

I 2008 utgjorde utenlandsfødte omkring 10,8 prosent av befolkningen i Storbritannia.<sup>46</sup> De største innvandrergruppene i Storbritannia består av personer med bakgrunn fra Asia, de fleste fra India, Pakistan og Bangladesh.<sup>47</sup> I løpet av de siste ti årene er det innvandring fra India, Australia og Kina som i gjennomsnitt har vært størst. I 2008 var innvandringen høyest fra Polen.

Etter valget av Labour-regjeringen i 1997 ble multikulturalisme et populært begrep i Storbritannia. I løpet av de neste ti årene gikk begrepet fra å være et honnørord til å bli et av de mest utskjelte. Per i dag er fokuset i den politiske retorikken dreid mot integrering og lojalitet til Storbritannia. The Department for Communities and Local Government, som er en viktig aktør på integreringsfeltet, nedsatte i 2006 utvalget Commission on Integration and Cohesion. Utvalget publiserte i 2007 rapporten *Our Shared Future*, hvor de bl.a. anbefalte at alle nivåer av regjeringen bør gjøre mer for å imøtekomme nye innvandrere og å tilrettelegge for at nyankomne og etablerte borgere kan tilpasse seg hverandre. «To integrate is not to assimilate or absorb but to bring together and harmonise»<sup>48</sup>. I en av oppfølgingsrapportene presen-

<sup>43</sup> Focus Migration (2007), *Country Profile France*, [http://focus-migration.hwwi.de/uploads/tx\\_wilpubdb/CP02\\_France\\_v2.pdf](http://focus-migration.hwwi.de/uploads/tx_wilpubdb/CP02_France_v2.pdf), hentet 15.04.2011

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> "Vi vil ikke under noen omstendighet slutte å dekke oss til". I: *Aftenposten*, 11.04.2011

<sup>46</sup> OECD (2010)

<sup>47</sup> Office for National Statistics UK (2011)

terer regjeringen en ny definisjon av community cohesion, hvor det vektlegges at [...] a key contributor to community cohesion is integration which is what must happen to enable new residents and existing residents to adjust to one another [...].<sup>49</sup> De vektlegger at integrering handler om at både nye og etablerte beboere tilpasser seg hverandre.<sup>50</sup> Dette perspektivet gjenspeiles bl.a. i skolepolitikken, hvor skoler er lovpålagte å fremme sosial utjevning.

Innsatsområder i integreringspolitikken kan oppsummeres i tre punkter; antidiskrimineringslovgivning, skolepolitikk og tiltak for å bedre relasjonen mellom etniske minoriteter og politiet. Kjernen i Storbritannias integreringspolitikk er lovverket om ikke-diskriminering (Race Relations Act 1965). En viktig revisjon i lovverket kom i Race Relations Act av 2000. Endringene innebar at alle offentlige institusjoner ble pålagt å jobbe planmessig ikke bare for å fremme like muligheter og lik tilgang, men også for å redusere utfallsforskjeller mellom ulike etniske grupper.<sup>51</sup> Med bakgrunn i store klasse- og raseforskjeller i det britiske skolesystemet er det gjennomført to reformer som er verdt å nevne her. Et eget fag om citizenship ble opprettet i 2001. Et mer kontroversielt tiltak var utvidelse av muligheten til å etablere trosbaserte skoler. Det var i 2005 mer enn 7000 kristne skoler mot bare 110 muslimske. Overhuset karakteriserte denne skjevheten som institusjonalisert rasisme. Siden elever med muslimsk bakgrunn gjennomgående hadde dårligere resultater, ble trosbaserte skoler vurdert som en måte å tilrettelegge undervisningen slik at den skulle ivareta muslimske elever på en bedre måte. Etter at Stephen Lawrence, en ung svart gutt i London ble drept og politiet ble utsatt for krass kritikk for etterforskningen, har det skjedd reformer for å bedre forholdet mellom etniske minoriteter og politi og påtalemyndighet.<sup>52</sup>

Også Storbritannia har integreringsprogram for nyankomne flyktninger. Refugee Integration and Employment Service (RIES), som ligger under UK Border Agency, har ansvaret for integreringen av flyktninger og andre med opphold på

humanitært grunnlag. RIES tilbyr hjelp i ett år, og tilbudet består av tre komplementære deler: rådgivning og hjelp med å finne bolig, utdanning og tilgang til sosiale tjenester, arbeidsrådgivning for å hjelpe personer ut i langtidsarbeid så raskt som mulig, og et mentortilbud, hvor flyktningen blir koblet med en mentor fra lokalmiljøet/mottaker-samfunnet.

#### *Integreringspolitikk i Canada*

Canada har lenge ført en offensiv innvandringspolitikk og planlegger å innvilge permanent oppholdstillatelse til mellom 240 000 – 265 000 nye innvandrere i 2011.<sup>53</sup> Innvandringssystemet er imidlertid selektivt, og søkere blir vurdert ut fra et poengbasert system. Følgene er at innvandrere til Canada generelt har høy utdanning. Rekruttering av høyt kvalifiserte innvandrere er en aktiv strategi for den kanadiske stat, som ser innvandring som en grunnleggende del av landets økonomiske utvikling. Til sammenligning ga Canada i 2009 beskyttelse til rundt 22 000 flyktninger.<sup>54</sup> Integreringen av arbeids- og familieinnvandrere utgjør derfor et viktig satsningsområde i kanadisk politikk, som legger til rette for at det skal være lett for nye borgere å oppnå fullt statsborgerskap, noe som anses som et viktig virkemiddel i integreringspolitikken. Citizenship and Immigration Canada (CIC) er det ansvarlige departement i den føderale regjeringen for innvandring, statsborgerskap, bosetting og integrering av innvandrere og flyktninger. CIC har også ansvaret for regjeringens multikulturalismepolitikk, som retter seg mot hele befolkningen.

Regjeringen skiller i sin politikk mellom bosetting (settlement), som refererer til midlertidige behov nykommere møter den første tiden etter ankomst i Canada, og integrering, som de definerer som en pågående prosess av gjensidig tilpassning mellom et individ og samfunnet.<sup>55</sup> Et viktig tiltak i CICs bosettings- og integreringspolitikk er bosettingstilbud for nyankomne, også kalt integreringsprogram. CIC finansierer programmene, som drives av en rekke organisasjoner over hele landet. Gjennom slike bosettingsprogram får nyankomne innvandrere og flyktninger grunnleggende informasjon om Canada, språkopplæring,

<sup>48</sup> Communities and Local Government (2008), *Review of Migrant Integration Policy in the UK*, s. 1

<sup>49</sup> Communities and Local Government (2008), *The Government's Response to the Commission on Integration and Cohesion*, s. 10

<sup>50</sup> Ibid, s. 27

<sup>51</sup> Focus Migration (2007), *Country Profile United Kingdom*, [http://focus-migration.hwwi.de/uploads/tx\\_wilpubdb/CP\\_12\\_UnitedKingdom.pdf](http://focus-migration.hwwi.de/uploads/tx_wilpubdb/CP_12_UnitedKingdom.pdf), hentet 15.04.2011

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> Citizenship and Immigration Canada (2010), *Annual Report to Parliament on Immigration 2010*, s. 3

<sup>54</sup> Ibid.

<sup>55</sup> "Settlement refers to the short-term transitional issues faced by newcomers, while integration is an ongoing process of mutual accommodation between an individual and society". Citizenship and Immigration Canada (2010), s. 21

hjelp til å finne jobb og til å etablere nettverk i sine lokalmiljøer.<sup>56</sup> Regjeringen publiserer hefter med praktisk orientert informasjon om livet i Canada, bl.a. om transport, banktjenester, bolig og helsetilbud.<sup>57</sup> The Language Instruction for Newcomers to Canada (LINC) tilbyr gratis språkopplæring i engelsk eller fransk. Et annet integreringstiltak er the Host program, som kobler nyankomne med frivillige kanadiske borgere, som bistår dem i etableringen.<sup>58</sup> Flyktninger utgjør en liten andel av innvandrerne som får tilbud om disse integreringsprogrammene, som i hovedsak er rettet mot innvandrere som har fått innvilget permanent oppholdstillatelse. Flyktninger får, i motsetning til andre innvandrere, tilbud om økonomisk støtte i minst ett år etter ankomst, og opp til to år dersom de har spesielle behov som følge av traumer eller tortur.

Canada har siden 1970-tallet hatt en offisiell multikulturalistisk politikk.<sup>59</sup> Denne politikken anerkjenner «verdien og verdigheten til alle kanadiske borgere, uavhengig av deres etniske bakgrunn, språk, eller religiøse tilknytning». «I 2009 definerte Citizenship and Immigration Canada (CIC) tre overordnede målsettinger for sitt multikulturalisme program: building an integrated, socially cohesive society; making institutions more responsive to the needs of Canada's diverse populations; and engaging in international discussions on multiculturalism and diversity.<sup>60</sup> I kanadisk befolkningsstatistikk defineres innvandrere som personer som har fått permanent oppholdstillatelse av innvandringsmyndighetene. Samtidig føres det statistikk også over etnisitet, gjennom folketellinger hvor innbyggerne selv kan definere sin etniske tilhørighet.

### Oppsummering

Integrering er et vidt begrep. Selv om integrering åpenbart er en målsetting for integreringspolitikk i alle de landene som her sammenliknes, er likevel forståelsen av hva integrering er og hvordan den best kan oppnås til dels nokså ulik mellom landene.

De nordiske landene har en forståelse av integrering som ligger tett opp til begrepet «social citizenship»: innvandrere skal ha like muligheter, rettigheter og plikter til deltakelse på sentrale levekårsarenaer som det majoritetsbefolkningen har. Samtidig skal innvandrere ha mulighet til å videreføre sin egen kultur – men med visse begrensninger dersom denne videreføringen kommer i konflikt med nasjonal lovgivning eller målsettinger om kjønnslikestilling og økonomisk selvhjulpenhet. Den nordiske integreringspolitikken omfatter også nokså høye sosialpolitiske ambisjoner. Dette gjelder i særlig grad Norge og Sverige. Danmark har innført et to-spors velferdsregime der noen grupper innvandrere har tilgang til betydelig mindre sjenerøse ordninger for inntektssikring enn det de øvrige borgerne i landet omfattes av. Sverige har innført positive sanksjoner ved bonusutbetaling til den enkelte for oppnådd resultat. Tilsvarende bonus er innført for guider.

Canada (og til dels Storbritannia) fører en såkalt multikulturell politikk som strategi for å skape samhold i en sammensatt befolkning. Hva som egentlig er essensen i multikulturell politikk, er gjenstand for omfattende debatt, men som politisk strategi omfatter multikulturalisme aksept for at ulike (etniske) grupper skal ha rett til å videreføre sine kulturelle praksiser. Det er ikke helt enkelt å avgrense dette fra en integreringspolitikk av norsk type, der retten til å videreføre kulturell egenart også er nedfelt som en målsetting. Canada (og til dels Storbritannia) går likevel lengre enn andre vestlige land i å akseptere unntak fra landets lover og regler for visse – typisk religiøse – grupper. Kjente eksempler på dette er unntak fra kravet om å bruke hjelm for motorsyklister dersom religiøse påbud er til hinder for slik bruk, samt religiøse tilpasninger av uniformshodeplagg for ansatte i politiet. Storbritannia har en avansert antidiskrimineringslovgivning, som har vært en viktig del av landets integreringspolitikk. Også i Frankrike framheves arbeid mot diskriminering og tiltak for å kompensere for ulikhet i befolkningen som blant de viktigste innsatsområdene for integreringspolitikken.

<sup>56</sup> Citizenship and Immigration Canada (2010), *Settlement Services for Newcomers*, <http://www.cic.gc.ca/english/department/paa/activity-05.asp>, hentet 15.04.2011

<sup>57</sup> Citizenship and Immigration Canada (2007), *Welcome to Canada. What you Should Know*, <http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/welcome.pdf>, hentet 15.04.2011

<sup>58</sup> SOS Canada 2000, *Immigrant Settlement and Adaption Program*, <http://www.soscanada2000.com/migration/guide/settadap.html>, hentet 15.04.2011

<sup>59</sup> “Canadian multiculturalism is fundamental to our belief that all citizens are equal. Multiculturalism ensures that all citizens can keep their identities, can take pride in their ancestry and have a sense of belonging (...)”. Citizenship and Immigration Canada, <http://www.cic.gc.ca/english/multiculturalism/multi.asp>, hentet 15.04.2011

<sup>60</sup> Citizenship and Immigration Canada (2010), *Annual Report on the Operation of the Canadian Multiculturalism Act 2009/2010*, <http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/multi-report2010.pdf>, hentet 15.04.2011

Integreringspolitikk omfatter med andre ord også forhold som bosetting (settlement), antidiskriminering, sosial utjevning (social cohesion) og multikulturalisme. Tilgang til statsborgerskap er også blant målsettingene for integreringspolitikken i Canada og Frankrike. Disse ulike tilnærmingene til integrering synliggjør forskjeller i politikken rettet mot henholdsvis førstegenerasjonsinnvandrere og deres etterkommere. Samtidig er det, som vi har sett, store forskjeller i omfang og type innvandring til de ulike landene.

#### 4.2.3 Fellestrekk og forskjeller i mål og innsatsområder mellom landene

Til tross for store forskjeller mellom landene er det også mange fellestrekk i landenes integreringspolitikk. Fellestrekkene ser vi særlig tydelig i formuleringer av målene med og innsatsområdene for integreringspolitikken, men også til dels i virkemidler. Fellestrekkene i de ulike landenes politikk må ses i lys av EUs politikk på integreringsfeltet. Integreringspolitikk anses som et nasjonalt anliggende i EU, men det er bred enighet blant medlemslandene om behovet for samarbeid rundt integrering av tredjelandsborgere. EUs grunnprinsipper for integrering utgjør et normativt rammeverk for medlemslandenes nasjonale integreringspolitikk og EU har iverksatt en rekke tiltak for å styrke informasjons- og erfaringsutveksling på integreringsområdet på tvers av medlemslandene. Landpresentasjonene over viser at de ulike regjeringers offisielle integreringspolitikk ligger relativt tett opp mot flere av EUs grunnprinsipper.

Stikkord i formuleringer av målene for integrering er felles rettigheter og plikter og gjensidig tilpasning mellom samfunnet og innvandrerne. Det fokuseres på at integrering er en toveis prosess. Deltakelse i arbeidsliv og utdanning vektlegges, men også kjennskap til vertslandets språk, historie og institusjoner trekkes fram som en betingelse for vellykket integrasjon.

De mest sentrale innsatsområdene er målrettede tiltak for integreringen av nyankomne innvandrere, innsats for økt deltakelse i utdanning og arbeidsliv, tiltak mot diskriminering og marginalisering og for sosial utjevning. I både Sverige og Danmark nevnes innsats i utsatte boligområder med stor grad av utenforskap som egne innsatsområder, mens Frankrike og Canada inkluderer tilgang til fullt statsborgerskap blant sine innsatsområder i integreringspolitikken.

#### *Integreringen av nyankomne innvandrere*

Alle landene vi har sett på har iverksatt tiltak for integrering av nyankomne innvandrere. Hvorvidt tiltakene retter seg mot flyktninger eller også omfatter arbeidsinnvandrere varierer imidlertid. Norge, Sverige og Danmark har integreringspolitiske tiltak for en bredt definert gruppe av innvandrere fra ikke-vestlige land. Alle disse tre landene har utformet introduksjonsprogrammer for nyankomne. I Norge og Sverige er det flyktninger og deres familiegjenforente som er målgruppe for disse programmene, mens i Danmark er det en bredere gruppe av ikke-vestlige innvandrere som omfattes av programmene. Danmark har også egne integreringstiltak rettet mot arbeidsinnvandrere.<sup>61</sup> Bosettingsprogram utgjør en viktig del av integreringspolitikken i Canada, men her utgjør flyktninger kun en liten del av målgruppen, som hovedsakelig består av høyt kvalifiserte arbeidsinnvandrere. Frankrike har etter en ny innvandrings- og integreringslov i 2006 stilt krav om at alle utlendinger som ønsker permanent opphold i Frankrike må undertegne en kontrakt som krever deltakelse i språkkurs og innføring i samfunnskunnskap. Dette gjelder også Storbritannia, som både har ettårige introduksjonsprogram for flyktninger, men også stiller krav om at alle som søker permanent bosetting eller statsborgerskap må ta språktest og bestå prøven *Life in the UK*<sup>62</sup>. I Danmark må deltakere i introduksjonsordningen undertegne en introduksjonskontrakt. Norge har foreløpig ikke innført krav om kontrakter eller norsktester, men har innført et krav om at det må gjennomføres 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap for at det skal kunne innvilges bosettingstillatelse. Regjeringen har foreslått å utvide kravet til 600 timer, og et forslag om å innføre statsborgerprøve er ute på høring. I alle landene er fokuset i integreringen av nyankomne på språkopplæring og samfunnskunnskap, bistand til å komme i arbeid og bistand med bosetting.

<sup>61</sup> Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (2011), *Integration av udenlandske medarbejdere og deres familier*, [http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Integration/integration\\_af\\_nyankomne/integration\\_af\\_udenlandske\\_arbejdstagere.htm](http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Integration/integration_af_nyankomne/integration_af_udenlandske_arbejdstagere.htm), hentet 02.06.2011

<sup>62</sup> Home Office, UK Border Agency, *Life in the UK Test*, [http://lifeintheuktest.ukba.homeoffice.gov.uk/htmlsite/background\\_10.html](http://lifeintheuktest.ukba.homeoffice.gov.uk/htmlsite/background_10.html), hentet 02.06.2011

### *Innvandrings- eller integreringspolitikk?*

I Norge er ansvaret for integreringspolitikk i dag underlagt Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Sverige flyttet ved årsskiftet ansvaret for integreringspolitikken fra sitt Jämställdhetsdepartement til Arbetsdepartementet. I både Norge og Sverige er ansvaret for innvandringspolitikken underlagt Justisdepartementet. I Danmark, Canada og Frankrike har ansvaret for innvandrings- og integreringspolitikk vært underlagt felles departementer, og dette gjelder til dels også Storbritannia. I alle disse landene ser vi en tydelig innstramming i innvandringspolitikken. Canada har hatt en selektiv innvandringspolitikk med et poengbasert system siden midten av 1960-tallet. De senere år har også Storbritannia og Danmark innført poengbasert system for regulering av arbeidsinnvandring. Samtidig har det vært innstramminger i lovgivning rundt familiegjenforening. En rekke tiltak som dels presenteres som å fremme integrering, bidrar samtidig til å begrense og regulere uønsket innvandring. Eksempler på dette er 24-års regelen i Danmark, som dels ble fremmet for å begrense tvangsekteskap. Samtidig legger den sterke begrensninger på mulighetene til å innvandre til Danmark gjennom ekteskap med danske borgere. Et annet eksempel fra Danmark knytter seg til innføringen av et poengsystem for permanent oppholdstillatelse. Krav om «aktivt medborgerskap», gjennom deltakelse i fritids- og foreningslivet, har ført til at kun 4,5 prosent av søkerne har fått innvilget sin søknad om permanent oppholdstillatelse, mot 59 prosent før innføringen av systemet.<sup>63</sup> I Storbritannia presenterte innvandringsminister Damian Green i 2010 krav om språkkunnskaper for innvilgelse av familiegjenforening som et virkemiddel for å fremme integrering. Motstanderne argumenterer for at tiltaket i realiteten handler om innvandringskontroll og kritiserer det for å begrense det de mener er innvandreres rett til familiegjenforening.<sup>64</sup> Frankrike har på sin side inngått avtaler med utvalgte land, som innebærer at søkere for familiegjenfore-

ning med en fransk borger må undertegne integreringskontrakten og gjennomgå prøver i fransk språk og samfunnskunnskap for å kunne få innvilget visum til Frankrike.

### *Inkluderingspolitikk*

I Stortingsmelding nr. 49 (2003-2004) Mangfold gjennom inkludering og deltakelse, skiller regjeringen mellom integreringspolitikk og en politikk for mangfold gjennom inkludering og deltakelse. Integreringspolitikken retter seg mot personer som selv har innvandret, mens mangfoldspolitikken retter seg mot hele befolkningen: innvandrere, deres etterkommere og majoritetsbefolkningen.<sup>65</sup> Mangfoldspolitikken gjennom inkludering og deltakelse har et bredere perspektiv og retter seg prinsipielt mot alle borgere i samfunnet. I praksis ser vi et tilsvarende skille mellom politikk rettet mot innvandrere og etterkommere i alle landene som omfattes her.

Både arbeid og utdanning er viktige innsatsområder i landenes integreringspolitikk. Utdanning anses som et særlig viktig virkemiddel for å bidra til utjevning av sosiale forskjeller og til integreringen av etterkommere. Inkluderingspolitikken rettet mot både innvandrere og etterkommere viser seg også i antidiskrimineringslovgivning, som også er et viktig innsatsområde, både i EU og i landene vi har sett på. Et tredje eksempel er tiltak rettet mot sosial utjevning. I Storbritannia dreier mye av integreringsinnsatsen seg mot sosial utjevning på lokalt plan. Regjeringen vektlegger betydningen av at innbyggerne har en delt framtidvisjon og opplevelse av tilhørighet, og av å bygge sterke og positive relasjoner mellom innbyggere med ulik bakgrunn. De understreker at det er viktig å anerkjenne verdien av mangfold, men også å rette fokus mot det innbyggerne har til felles.<sup>66</sup>

I både Sverige og Danmark er innsats mot utenforskap i utsatte byområder blant de viktigste integreringspolitiske tiltak. I Sverige viderefører regjeringen i 2011 en lokal utviklingsavtale de inngikk i 2008 med 21 kommuner. Samarbeidet har som mål å få en positiv utvikling i bydeler med utbredt utenforskap, og fokuserer på innsats knyttet til arbeid, utdanning, sikkerhet og økonomisk vekst.<sup>67</sup> Også i Danmark utgjør by- og boligsosiale

<sup>63</sup> "Utlændinge glider i pointsystem". I: *Jyllands Posten*, 10.04.2011, <http://jp.dk/indland/article2397597.ece>, hentet 15.04.2011

<sup>64</sup> Online Community on Migration and Integration: Building Inclusive Societies (2010), *Language requirements in the UK: migration control or integration policy?*, <http://www.unaoc.org/communities/migrationintegration/2010/11/10/language-requirements-in-uk-migration-control-or-integration-policy/>, hentet 15.04.2011; Migrants' Rights Network (2010), <http://www.migrantsrights.org.uk/blog/2010/11/damian-green-tells-newsnight-new-language-tests-will-reduce-migration>, hentet 15.04.2011

<sup>65</sup> St.meld. nr. 49 (2003-2004)

<sup>66</sup> Communities and Local Government (2008), *The Government's Response to the Commission on Integration and Cohesion*, s. 10

<sup>67</sup> Arbeidsmarknadsdepartementet (2011), *Politisk samråd om urban utveckling 2011*, <http://www.regeringskansliet.se/sb/d/10666/a/162907>, hentet 15.04.2011

prosjekter en sentral del av integreringspolitikken.<sup>68</sup> I rapporten *Ghettoen tilbake til samfundet. Et oppør med parallelsamfund i Danmark*, fra 2010, presenterer den danske regjeringen 32 initiativer innenfor fem innsatsområder for å bedre forholdene i disse bydelene.

#### 4.2.4 Temapresentasjoner – arbeid, utdanning, deltakelse, verdier

Deltakelse i arbeidslivet, innen utdanning og politisk deltakelse er områder som står sentralt i integreringspolitikken i de ulike landene. I denne delen gjøres det noen enkle sammenstillinger og analyser av hvordan integreringen går i de ulike landene. Det fokuseres på de relative forskjellene mellom majoritet og minoritet på de ulike samfunnsområdene. Disse sammenligningene kan illustrere hvor integreringsutfordringene er størst.

Avslutningsvis beskrives kort hvordan verdier og konflikter spiller en stadig mer sentral rolle i diskusjonen om integrering av innvandrere. Det er mange faktorer som kan forklare forskjellene mellom majoritet og minoritet innad i hvert land og i sammenligning mellom land. Analysen som gjøres her kan derfor ikke tolkes som en evaluering av hvor vellykket integreringspolitikken er i det enkelte land og sammenlignet med de andre landene.

##### *Innvandrere og arbeidsmarkedet*

De skandinaviske landene er kjennetegnet av høy yrkesdeltakelse for både kvinner og menn, et velregulert arbeidsliv og en sammenpresset lønnsstruktur. I tillegg er kravene til formell utdanning høye i store deler av arbeidsmarkedet. Disse kjennetegnene har betydning når man skal sammenligne integrering av innvandrere på arbeidsmarkedet med situasjonen i andre land, fordi både terskelen inn i arbeidsmarkedet og den nasjonale normen for yrkesdeltakelse – særlig for kvinner – er høye.

Et regulert arbeidsliv innebærer dessuten at både ansettelser og oppsigelser er kostbare, og arbeidsgivere er derfor mindre risikovillige. Under slike betingelser blir informasjon om ulike arbeidssøkeres produktivitet viktig i rekrutteringen. Hvis innvandrere oppfattes å være mindre

produktive vil arbeidsgivere være tilbakeholdne med å ansette dem.<sup>69</sup>

Et vanlig mål på arbeidsmarkedsintegrering er avviket mellom yrkesdeltakelse i innvandrerbefolkningen og i majoritetsbefolkningen. Figur 4.4 viser at forskjellen i yrkesdeltakelsen mellom innvandrere og befolkningen ellers var om lag 8 prosentpoeng i Norge i 2006/2007, og om lag 5 prosentpoeng i Frankrike. For de andre landene i denne oversikten er differansen i yrkesdeltakelse større. Sverige og Danmark har betydelig større differanse i sysselsetting mellom majoritet og minoritet enn Norge og over gjennomsnittet for OECD-landene. Det ser altså ut til at innvandrere i Norge er godt integrert i arbeidsmarkedet sammenliknet med innvandrere i de fleste andre landene. Det skal imidlertid understrekes at datagrunnlaget for OECDs rapport er beheftet med betydelig usikkerhet. Analysen er basert på den europeiske arbeidskraftundersøkelsen med et utvalg som er så lite at det er vanskelig å bryte ned statistikken på kjønn eller enkelte landgrupper. For Norges del vet vi fra registerbaserte analyser at enkelte landgrupper har betydelig lavere yrkesfrekvens, og en stor del av differansen skyldes svært lav yrkesdeltakelse blant innvandrerkvinner.<sup>70</sup>

Det er mange faktorer som kan forklare forskjell i yrkesdeltakelse mellom innvandrere og befolkningen ellers. Betydningen av botid, økonomisk situasjon i mottakslandet ved innvandring, sammensetning av innvandringsgruppene med hensyn til innvandringsgrunn, landbakgrunn, kjønn og alder er alle faktorer som påvirker innvandreres jobbsannsynlighet. En annen faktor er innvandrernes utdanning.

Figur 4.4 illustrerer at differansen i sysselsetting ville bli redusert dersom innvandrere hadde hatt en tilsvarende utdanningsprofil som befolkningen ellers. I Tyskland kan halvparten av differansen i yrkesdeltakelse tilskrives innvandrernes lavere utdanningsnivå, mens også i de andre landene forklarer utdanning deler av differansen.

##### *Innvandrere og utdanning*

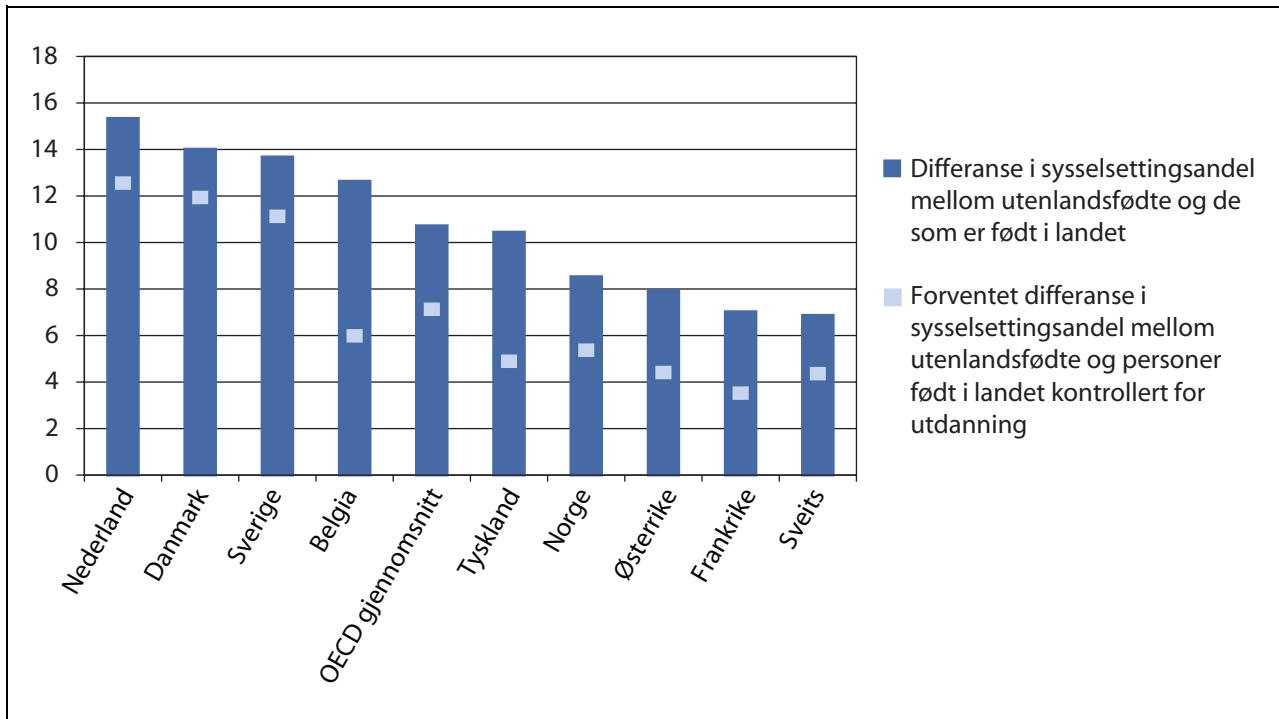
Lik adgang til og uttelling av utdanning er et annet overordnet mål i integreringspolitikken i alle landene vi ser på, og ett viktig virkemiddel for å

<sup>68</sup> Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (2011), *By og bolig*, [http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Integration/by\\_og\\_bolig/by\\_og\\_bolig.htm](http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Integration/by_og_bolig/by_og_bolig.htm), hentet 15.04.2011

<sup>69</sup> Tronstad, K. R. (2010), *Mangfold og likestilling i arbeidslivet*, Fafo-rapport 2010:39

<sup>70</sup> Olsen, B. (2010), "Arbeid". I: K. Henriksen, L. Østby og D. Ellingsen (red.), *Innvandring og innvandrere 2010*, Statistisk analyse 199, Statistisk sentralbyrå





Figur 4.4 Prosentpoengs differanse i sysselsettingsandel mellom utenlandsfødte og personer født i landet 15-64 år.<sup>1</sup> 2006/2007

<sup>1</sup> Data refererer til uvektede gjennomsnitt for OECD samlet  
Kilde: European Union Labour Force Survey, Eurostat

utjevne sosiale forskjeller. Deltakelse i ordinær utdanning handler i praksis først og fremst om etterkommere. Utdanning spiller en viktig rolle i å forberede elever og studenter for deltakelse i arbeidslivet og i samfunnet ellers. Innvandreres utdanning har fått økt oppmerksomhet de senere år. Årsaken til dette er at Norge, sammen med en rekke andre land, har hatt en sterk økning i innvandring. Innvandrere selv, men også barn av innvandrere, utgjør en stadig økende andel av befolkningen og de som er under utdanning. I Sverige har 20 prosent av elever og studenter et annet førstespråk enn svensk, og mer enn 100 språk er representert blant elevene. I Norge og Danmark er andelen om lag 8-10 prosent, og bare i Oslo-skolen har elever bakgrunn i 120 forskjellige språk.<sup>71</sup>

Det at innvandrere og deres barn skal få utnyttet sitt potensiale er viktig for egen utvikling, men med en demografisk utvikling med stadig aldrende befolkning er det også samfunnsøkonomisk viktig at alle grupper deltar i utdanning og arbeidsliv.

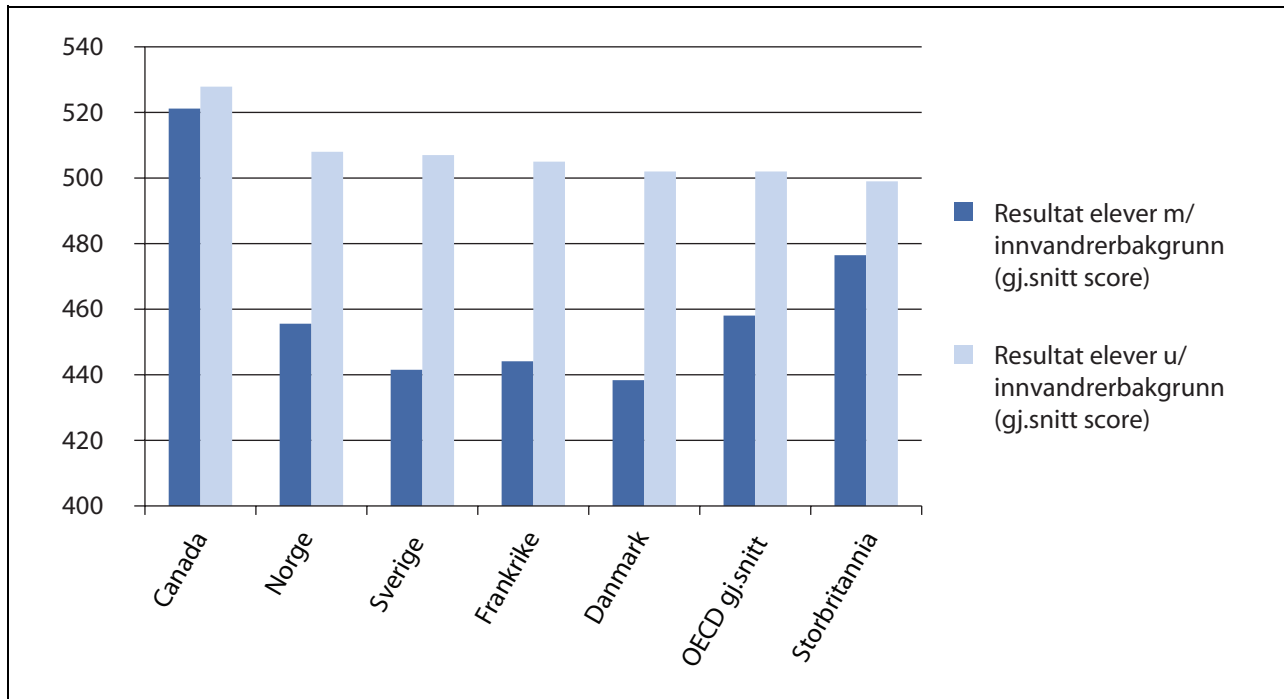
I de fleste OECD land er det betydelige utdanningsforskjeller mellom innvandrere og befolkningen ellers. I mange land henger dette sammen med at innvandrere i mindre grad enn befolkningen ellers har tilgang til utdanning. Dette kan forklares med at innvandrere har færre økonomiske ressurser og at de bor segregert i områder hvor tilgang på kvalitativt god utdanning er dårligere. I tillegg har innvandrere i mange OECD land lavere deltakelse innen utdanning. Dette viser seg ved at elever med innvandrerbakgrunn dropper ut av utdanning oftere og tidligere enn ungdom uten innvandrerbakgrunn.<sup>72</sup> PISA undersøkelser viser også at det er betydelig forskjell i resultater. Førstegenerasjonsinnvandrere scorer lavere enn elever uten innvandrerbakgrunn, og i gjennomsnitt ligger de ett og et halvt år etter sine medelever.<sup>73</sup>

Figur 4.5 illustrerer at canadiske elever med og uten innvandrerbakgrunn scorer høyere på leseprøver enn elever i de andre landene i dette utvalget og gjennomsnittet for alle OECD-land. Norske elever scorer i 2009 litt over gjennomsnit-

<sup>71</sup> Nusche, D. (2009), "What Works in Migrant Education?: A Review of Evidence and Policy Options", I: OECD, *OECD Education Working Papers*, No. 22, Paris: OECD Publishing

<sup>72</sup> OECD (2007), *PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow's World*, Paris: OECD

<sup>73</sup> Ibid.



Figur 4.5 Score i PISA for elever med og uten innvandrerbakgrunn i utvalgte OECD-land. 2009. Gjennomsnittscore

Kilde: OECD, PISA 2009

tet i OECD og på linje med danske, svenske og franske elever i lesing i PISA-undersøkelsen. Elever i Storbritannia scorer litt under gjennomsnittet. For elever med innvandrerbakgrunn er gjennomsnittscoren betydelig lavere i alle de utvalgte landene. Forskjellen i leseferdigheter mellom majoritets- og minoritets elever er størst i Danmark, etterfulgt av Sverige og Frankrike. For Norges del ligger forskjellen i leseferdighet mellom elever med og uten innvandrerbakgrunn på nivå med gjennomsnittet i OECD. Canada og Storbritannia er de landene av de utvalgte hvor forskjellene i leseferdigheter er minst mellom majoritet og minoritet. Både Canada og Storbritannia har språk (engelsk og i Canada i tillegg fransk) som mange innvandrere har kjennskap til før de innvandrer. I Canada er i tillegg utdanningsnivået til innvandrere høyere enn i den canadiske befolkningen. I Norge og de skandinaviske landene er andel flyktninger høyere enn i mange andre land og utdanningsnivået blant innvandrere lavere. Kjennskap til språk forut for innvandring og foreldres utdanningsnivå kan bidra til å forklare forskjeller i leseferdigheter blant elever med innvandrerbakgrunn i ulike land.

Det er mange mulige faktorer som kan forklare forskjeller innen utdanning innad i ulike land og mellom land. I en omfattende studie av

utdanning og innvandreres integrasjon, skilles det mellom forklaringer på makro (nasjonalt)-, meso (institusjonelt)- og mikronivå (individ).<sup>74</sup>

På makronivå kan man finne at sammenhengen mellom elevers prestasjoner og foreldrenes sosiale bakgrunn avhenger av nasjonal kontekst. I Storbritannia, Tyskland og USA spiller foreldrenes bakgrunn en viktigere rolle for elevenes prestasjoner enn i for eksempel de skandinaviske landene hvor den sosiale mobiliteten er større.<sup>75</sup> Et velutviklet barnehage- og førskolesystem, sammen med et skolesystem hvor elevene spesialiserte seg senere i utdanningen, ser ut til å ha en utjevne effekt for elever med ulik sosioøkonomisk bakgrunn.<sup>76</sup> Dette har betydning for elever

<sup>74</sup> Heckmann, F. (2008), *Education and the Integration of Migrants*, NESSE Analytical Report 1 for EU Commission DG Education and Culture, Bamberg: European Forum for Migration Studies

<sup>75</sup> Entorf, G. og N. Minoiu (2004), "What a Difference Immigration Law Makes: PISA Results, Migration and Social Mobility in Europe and Traditional Countries of Europe and Traditional Countries of Immigration". I: Centre for European Economic Research, ZEW Discussion paper 04-17, Mannheim: Centre for European Economic Research

<sup>76</sup> Wössmann, L. og G. Schültz (2006), *Efficiency and Equity in European Education and Training Systems*, Analytical Report prepared for the European Commission, Brussels: European Expert Network on Economics of Education

med innvandrerbakgrunn som i europeiske land har betydelig høyere risiko for å vokse opp i en familie med lavinntekt.<sup>77</sup> I flere europeiske land skjer det en siling av elever allerede i barneskolen, mens i Norge og de skandinaviske landene er det først i overgangen til videregående i 15 års alderen at elevene spesialiserer seg.

På mesonivå fokuseres det på forskjell i kvalitet mellom skoler. Forskning viser at selv mellom skoler som har noenlunde de samme forutsetningene, finnes det store forskjeller i «skoleprestasjoner».<sup>78</sup> En omfattende metaanalyse framhever betydningen av gode og tydelige lærere som den viktigste faktoren for å bedre elevenes skoleresultater. Den samme studien viser at det å redusere klassestørrelse eller dele elever inn etter nivå gjør jobben lettere for lærere, men har liten betydning for elevenes prestasjoner og læring.<sup>79</sup>

Sosioøkonomisk bakgrunn har større betydning for forskjeller i elevers skoleprestasjoner i mange europeiske land enn i Norge. Det er likevel sosioøkonomisk bakgrunn, i tillegg til det å ha et annet morsmål, som for en stor del forklarer gapet mellom majoritet og minoritets elever, også i Norge. Sammenlignet med andre land har Norge et inkluderende utdanningssystem. At skolesystemet er inkluderende innebærer at Norge iverksetter mange universelle, men også målrettede tiltak, som bidrar til å bedre situasjonen for innvandrere i utdanningssystemet.<sup>80</sup>

#### Deltakelse i politikk og sivilsamfunn

Inklusjonsprinsippet er et sentralt demokratisk ideal.<sup>81</sup> Iris Marion Young formulerer det slik, «enhver skal kunne ha innflytelse på beslutninger som virker inn på eget liv».<sup>82</sup> I et demokrati er det likevel flertallet som avgjør, og som minoritet er det en fare for at de sakene man er opptatt av ikke kommer på den politiske dagsorden. Når det skjer er det vanskelig å få gjennomslag. I et flerkulturelt samfunn er konsekvensen av inklusjonsprinsippet at majoritetssamfunnet bør legge forholdene til

rette, slik at minoritetene har kanaler for innflytelse og opplever det som meningsfullt å delta. For å oppnå politisk integrering må de institusjonelle betingelsene være lagt til rette for deltakelse – og målgruppen må benytte seg av de eksisterende mulighetene. Samtidig er integrasjon mer enn institusjonelle ordninger og deltakelse. Det kan skilles mellom tre dimensjoner av politisk integrering: politisk deltakelse, det vil si i valg, men også politisk påvirkning mellom valg, politisk tillit, hvilket innebærer tillit til politiske institusjoner, og tilslutning til demokratiske verdier.<sup>83</sup> Det er imidlertid begrenset omfang av sammenlignbare data som kan belyse ulike sider ved innvandreres politiske deltakelse i forskjellige land.<sup>84</sup>

#### Valgdeltakelse blant innvandrere

I moderne demokratiske stater representerer valg en sentral form for politisk deltakelse. Det er gjennom valg velgerne kan påvirke politikktutforming og få sin stemme hørt. Valg er også et viktig grunnlag for legitimitet og bidrar til tilhørighet og lojalitet til det politiske systemet. Store forskjeller i valgdeltakelse kan dermed være en indikator på at det politiske system mangler legitimitet i enkelte grupper. Omvendt kan deltakelse i valg forstås som et uttrykk for tilhørighet og forpliktelse. Et nødvendig spørsmål er dermed i hvilken grad ulike innvandrergupper og barn av innvandrere stemmer ved valg.

Statistikk fra SSB om valgdeltakelse blant innvandrere i Norge viser at valgdeltakelsen ved forrige stortingsvalg var 24 prosentpoeng lavere blant innvandrere enn i befolkningen ellers. Det er stor variasjon i deltakelse mellom ulike innvandrergupper. Innvandrere med bakgrunn fra Vest-Europa og Norden har høyere deltakelse enn innvandrere fra Asia, Afrika og Øst-Europa. Med økende botid og alder steg valgdeltakelsen.

Togebys viser i en studie at valgdeltakelsen blant innvandrere i Danmark er noe høyere enn i de andre skandinaviske landene.<sup>85</sup> Hun forklarer dette med kollektiv mobilisering innen enkelte landgrupperinger i områder med høy konsentra-

<sup>77</sup> Barrett, A. og B. Maitre (2011), *Immigrant Welfare Receipt Across Europe*, IZA Discussion Paper No. 5515, Bonn: Institute for the Study of Labor

<sup>78</sup> Heckmann (2008)

<sup>79</sup> Hattie, J. (2009), *Visible learning. A synthesis of over 800 meta-analysis relating to achievement*, London: Routledge

<sup>80</sup> OECD (2009), *Jobs for immigrants. Labour market integration in Norway*, Paris: OECD

<sup>81</sup> Dahl, R. (1989), *Democracy and its Critics*, New Have: Yale University Press

<sup>82</sup> Young, I. M. (2000), *Inclusion and Democracy*, Oxford: Oxford University Press

<sup>83</sup> Tillie, J. (2004), "Social Capital of Organisations and Their Members: Explaining the Political Integration of Immigrants in Amsterdam". I: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 30: 529-541

<sup>84</sup> Doomernik, J. , A. Kraler og D. Reichel (2010), *Quantitative Data on Immigrants' Political Participation in Europe*, Working Paper No. 08; Prominstat

<sup>85</sup> Togebys, L. (2004), "It depends...how organisational participation affects political participation and social trust among second-generation immigrants in Denmark". I: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 30, issue 3

sjon av innvandrere. Deltakelsen i det nasjonale og kommunale valg i 2001 var 87 prosent blant befolkningen for øvrig. For danske statsborgere med «ikke-vestlig» bakgrunn var den 68 prosent.<sup>86</sup> I Sverige var deltakelse i det nasjonale valget i 2006 på 82 prosent blant befolkningen for øvrig og 68 prosent for innvandrerbefolkningen. Deltakelsen i det kommunale valget i 2006 var henholdsvis 79,4 prosent og 36,9 prosent.<sup>87</sup>

Den politiske deltakelsen er gjennomgående lavere blant minoritetsgruppene, sammenlignet med majoritetsbefolkningen, i de fleste europeiske land, både om en ser på de etablerte konvensjonelle kanalene for deltakelse og i de ikke-konvensjonelle måtene å delta på.<sup>88</sup>

### *Innvandrere og sivilsamfunn*

Ved siden av den formelle valgkanalen er påvirkning gjennom deltakelse i organisasjoner og sivilsamfunn en annen og viktig kanal for innflytelse. For å fremme og forsvare politiske interesser, og å utøve et press på det politiske systemet, kan innvandrergrupper organisere seg langs etniske eller religiøse linjer. I de senere årene, har mobilisering av muslimske innvandrere rundt religiøse spørsmål har fått bred oppmerksomhet, selv om det bare er én blant andre former for etnisk politisk mobilisering.<sup>89</sup> Deltakelse i f.eks. politiske partier, fagforeninger og idrettslag er andre typer organisering som i varierende grad kan gi innvandrere et nettverk og muligheter til innflytelse.

Analysen av innvandreres deltakelse i organisasjoner i Norge viser at innvandrere som er i jobb i mindre grad enn befolkningen ellers er organisert i fagforeninger. En av årsakene som kan forklare lavere organisasjonsgrad blant innvandrere er at de er overrepresentert i deler av arbeidsmarkedet, det vil si i yrker og næringer, hvor tradisjonelt få ansatte er organisert.<sup>90</sup> Andelen av befolkningen som er medlem av et politisk parti er lav (omkring 5 prosent), for innvandrere

er andelen enda lavere. Innvandrere er også i mindre grad med i idrettslag, men er i langt større grad enn befolkningen ellers aktive i religiøse foreninger.<sup>91</sup>

Det er lite sammenliknbare data om innvandreres deltakelse i sivilsamfunn, men analyser som er gjennomgått her tyder på at innvandrere er underrepresentert i formelle og uformelle kanaler for innflytelse.<sup>92</sup>

### *Innvandrere og politisk interesse*

Et annet perspektiv på politisk integrasjon blant etniske minoriteter er å sammenlikne interessen for politikk. I en nylig publisert studie (Rogstad 2011) er et utvalg av ungdommer i flere europeiske hovedsteder spurt om deres interesse for politikk.<sup>93</sup>

Den stiplede linjen i figur 4.6 illustrerer at om lag 40 prosent av ungdom med minoritetsbakgrunn i gjennomsnitt og 60 prosent av ungdom med majoritetsbakgrunn er politisk interessert. I europeiske storbyer er ungdom med minoritetsbakgrunn langt mindre politisk interessert enn majoritetsungdom i gjennomsnitt.

I et integreringsperspektiv er det imidlertid interessant å sammenlikne de relative forskjellene i den enkelte by. Et vanlig mål på integrering er at de relative forskjellene er små. Situasjonen blant unge i London og Madrid kan illustrere dette. Her er interessen for politikk lav både for majoritet og minoritet. I motsatt ende av figuren viser ungdom i Budapest og Zurich å ha relativt høy politisk interesse, både blant unge med majoritets- og minoritetsbakgrunn. Den politiske interessen er betydelig lavere i London enn i for eksempel Budapest, men i begge byene er det relativt små forskjeller i politisk interesse mellom majoritets- og minoritetsungdom. Oslo og Milano viser imidlertid seg som avvikende ved at majoritetsungdom har langt høyere politisk interesse enn minoritetsungdom. Det kan være et tegn på at ungdom med minoritetsbakgrunn i disse byene er langt mindre politisk integrert enn det vi finner i storbyer hvor den relative differansen er mindre.

<sup>86</sup> Bird, K. Saalfeld, T. og Würst, A. M. (red.) (2010), *The Political Representation of Immigrants and Minorities*, Routledge, Oxford.

<sup>87</sup> Ibid.

<sup>88</sup> Morales, L. og M. Guini (2011), *Social Capital, Political Participation and Migration in Europe*, Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan; Hammar, T. (1990), *Democracy and the Nation State*, Aldershot: Avebury

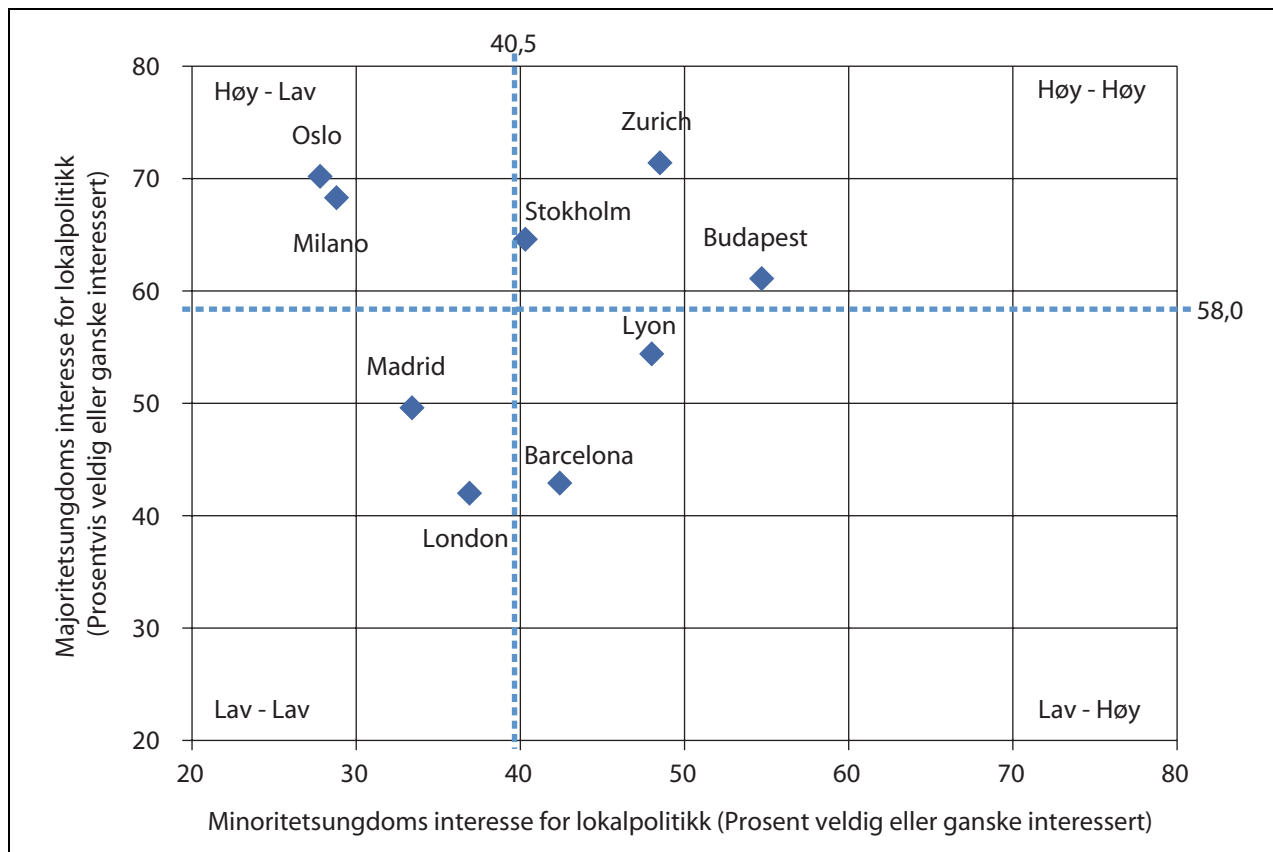
<sup>89</sup> Martiniello, M. (2005), "Political participation, mobilisation and representation of immigrants and their offspring in Europe". I: R. Bauböck (red.), *Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation*, Amsterdam: IMISCOE

<sup>90</sup> Henriksen, K. (red.) (2010), *Levekår og kjønnsforskjeller blant innvandrere fra ti land*, Rapport 6/2010, Statistisk sentralbyrå; Tronstad (2010)

<sup>91</sup> Henriksen (2010)

<sup>92</sup> Morales og Guini 2011, Tillie 2004, Togeby 2004, Martiniello 2005

<sup>93</sup> Rogstad, J. (2011), *Grensløst engasjement. Sosial kapital og behovet for transnasjonale perspektiver*, Kommende artikkel



Figur 4.6 Politisk interesse blant ungdom i utvalgte storbyer.

Kilde: Rogstad 2011

### Verdier og konflikter

Terrorangrepet på World Trade Center i New York den 11. september 2001 marker et viktig skille for integreringsdebatten i hele den vestlige verden. De påfølgende terrorhandlingene i Madrid i 2004 og i London i 2005 viste også at terrortrusselen var reell ikke bare i USA, men også i Europa, og at den kunne bli utført av personer med minoritetsbakgrunn oppvokst i landet.

Den såkalte karikaturstriden, som brøt ut vinteren 2006, har stor relevans for en diskusjon om verdier og konflikter. Kontroversen viste hvordan en konflikt kan globaliseres raskt og effektivt, og at posisjonene som får størst oppmerksomhet ikke nødvendigvis er representative for store grupper. Kontroversen har blitt sammenliknet med Rushdie-saken, men karikaturstriden involverte næringsliv og myndigheter på en mer direkte og omfattende måte enn Rushdie-saken. Det kan hevdes at den danske regjeringen og den norske regjeringen håndterte konflikten omkring karikaturene ulikt. Tilsvarende er det interessant å notere forskjellen mellom den danske og den svenske regjeringen stilt overfor terrortrussel, fra

å tolke det som et angrep fra et fiendtlig kollektiv til å betone den enkelte gjerningsmannen.

I hvilken grad dette har bidratt til integreringspolitiske endringer i de enkelte land er vanskelig å avgjøre. Det vi kan fastslå er at vi kan se en glidning i retning av sterkere vektlegging av innvandreres plikter, bruk av sanksjoner, kontrakter og tvang i alle landene som inngår i denne sammenlikningen, med et mulig unntak av Canada. For Norges del startet imidlertid denne utviklingen før 2001.<sup>94</sup> Majoritetens reaksjoner på kvinneundertrykkende kulturelle praksiser i visse innvandrermiljøer har vært en viktig katalysator i slike debatter.<sup>95</sup> I avveiningene mellom på den ene siden retten til kulturell egenart, og på den andre siden behovet for oppslutning om grunnleggende samfunnsverdier, har de vestlige landene åpenbart beveget seg i retning av at retten til forskjellighet må begrenses når forskjelligheten truer

<sup>94</sup> Kavli, H. C., A. Hagelund og M. Bråthen (2007), *Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*, Fafo-rapport 2007:34

<sup>95</sup> Djuve, A. B (2011), under publisering

demokratiske rettigheter, kjønnslikestilling og yrkesdeltakelse.

Men potensielle kulturelle utfordringer og oppfattede konflikter kan fort ta fokus vekk fra levekårsutfordringer.<sup>96</sup> Når et system ikke klarer å skape en rimelig fordeling og tilstrekkelig innflytelse for alle i beslutningsorganer, kan det miste legitimitet blant sine innbyggere. Dette kan føre til mistillit, avvisning av felles verdier, radikalisering og økt konflikt.<sup>97</sup> Økte økonomiske og sosiale forskjeller samler ikke bare økonomisk, men også kulturell makt. Dette definerer hvem som er inkludert i samfunnet. Et ikke likestilt samfunn har derfor en homogeniserende tendens som kan øke konfliktnivået. Samfunn med en høy grad av mangfold kan stå overfor ytterligere utfordringer i å opprettholde og videreutvikle omfordelende velferdstiltak. Potensielle kulturelle utfordringer og oppfattede konflikter kan lett ta fokus vekk fra levekårsutfordringer.<sup>98</sup>

#### 4.2.5 Oppsummering

Innvandring og integrering er temaer som befinner seg høyt på den politiske agendaen både i Norge, Sverige, Danmark, Storbritannia, Frankrike og Canada. I alle disse landene har innvandrere lavere yrkesdeltakelse, lavere utdanningsnivå og lavere politisk deltakelse enn majoritetsbefolkningen.

Det er stor variasjon mellom ulike minoritetsgrupper mht til hvor integrert de er. Dette henger blant annet sammen med når de kom til landet, hva slags økonomiske konjunkturer som preget landet på det tidspunktet de ankom, og hva slags motiver de hadde for å innvandre (arbeid, flukt, familie eller utdanning).

Innvandrere er i alle landene overrepresentert i yrker uten krav til utdanning. Disse jobbene befinner seg som oftest i privat sektor og er dårlig betalt.

Innvandrere har dårligere resultater innen utdanning. Pisa-undersøkelsen anslår at innvandrere i gjennomsnitt ligger halvannet år bak sine klassekamerater uten innvandrerbakgrunn.

Forskjeller i utdanning mellom minoritet og majoritet kan for en stor del forklares ut ifra innvandreres sosioøkonomiske situasjon.

Valgdeltakelsen og interessen for politikk er lavere blant innvandrere enn i majoritetsbefolkningen.

Sammenlikningene av resultater mellom landene gir ikke grunnlag for å si at Norge på noe punkt har større integreringspolitiske utfordringer enn andre land, med et mulig unntak innenfor politisk integrering. Innvandrerungdom i Oslo er betydelig mindre politisk interessert enn innvandrerungdom i en rekke andre europeiske byer. Det vil likevel kreve grundigere analyser for å avgjøre om dette har sammenheng med norsk integreringspolitikk, eller om det er helt andre forhold som ligger bak.

På utdanningsfeltet ligger Norge nokså godt an i sammenlikningen. En høy andel etterkomere etter innvandrere tar høyere utdanning, og sammenhengen mellom sosioøkonomisk bakgrunn og prestasjoner er svakere enn i mange andre land.

OECDs studie peker i retning av at innvandrere i Norge er relativt godt integrert i arbeidsmarkedet. Dette funnet står til dels i motsetning til registerbaserte studier, og til den generelle problemforståelsen i Norge. Det er en kjensgjerning at yrkesdeltakelsen i enkelte innvandrergrupper er svært lav. Gjennomgangen av andre lands tiltak for arbeidsmarkedsintegrering gir imidlertid ikke noen åpenbare kandidater for kopiering. Flere av de andre landene har gått lengre når det gjelder sanksjonsbruk og krav om tester og kontrakter. Det foreligger likevel ikke evalueringer som kan bekrefte at disse tiltakene har bidratt til å øke arbeidsmarkedsintegreringen. Evalueringer av integreringstiltak i Norge peker dessuten i retning av at det ikke er sanksjonsbruken, men innholdet i integreringsprogrammene og kvalifiseringen som representerer det største forbedringspotensialet.<sup>99</sup> Sverige bruker økonomiske insentiver i form av bonus. Slike positive sanksjoner er ikke forsøkt i Norge. Flere av de landene som her er omtalt har betydelig lengre erfaring som flerkulturelle samfunn enn det Norge har, og nærmere studier av organisering av og innhold i disse landenes integrerings- og kvalifiseringsprogrammer vil kunne gi interessante bidrag. Det vises for øvrig til kapittel 8 Voksenopplæring og grunnleggende kvalifisering.

<sup>96</sup> Banting, K. og Kymlicka, W. (red.) (2006) *Multiculturalism and the Welfare State. Recognition & Redistribution in Contemporary Democracies*, Oxford: Oxford University Press

<sup>97</sup> Taylor, C. (1994), 'The Politics of Recognition'. I A. Gutmann (red.), *Multiculturalism*, Princeton: Princeton University Press

<sup>98</sup> Banting og Kymlicka (2006)

<sup>99</sup> Kavli m.fl. (2007); Djuve, A. B., H. C. Kavli og A. Hagelund (2011), *Kvinner i kvalifisering. Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver*, Fafo-rapport 2011:02; Djuve, A. B. og K. R. Tronstad (2011), *Innvandrere i praksis: Tilbyr NAV likeverdige tjenester?*, Fafo-rapport 2011:7

Norge og de øvrige nordiske landene har noen særegne utfordringer knyttet til insentiver for arbeid som følge av et, i internasjonal sammenheng, svært sjenerøst velferdssystem. Til tross for at arbeidslinjen og aktivisering er det rådende prinsipp for så godt som alle inntektssikringsordninger, skorter det ofte på implementeringen av dette, slik at mange som er brukere av velferdsordninger i liten grad deltar i arbeidsrettede og kvalifiserende tiltak.<sup>100</sup> Disse utfordringene er imidlertid mer knyttet til det ordinære velferdsapparatet enn til integreringsregimet. Her kan det likevel være aktuelt å se nærmere på danske erfaringer, siden danskene har innført et mer rigorøst aktiveringsregime enn det Norge har.

Hvorvidt Norge har noe å lære av andre lands integreringspolitikk, avhenger av hva som vurderes å være de integreringspolitiske utfordringene i Norge.

### 4.3 Integrerings- og inkluderingspolitikken i Norge

I denne delen gis det, med henvisning til offentlige dokumenter, en nærmere omtale av dagens integrerings- og inkluderingspolitikk i Norge med fokus på mål og virkemidler, og hvilke grep som vektlegges.

Den sittende regjeringens politikk (Regjeringen Stoltenberg II) er «basert på likeverd, solidaritet og rettferdighet»<sup>101</sup>. Alle som bor i Norge skal ha de samme plikter, rettigheter og muligheter til å bidra og til å delta i fellesskapet. Norge skal være et ikke-diskriminerende samfunn for alle, uavhengig av bl.a. kjønn, seksuell orientering, funksjonsevne og etnisitet. Det skal være gode oppvekst- og levekår for barn og ungdom.<sup>102</sup>

Fra statlige myndigheters side ligger det både en forventning til nye innbyggere om lojalitet til det politiske fellesskapet og en forventning om deltakelse i samfunnet. (...) En forutsetning for å kunne delta i det politiske fellesskapet, er at man behersker det norske språket. Forventningen om deltakelse gjelder alle innbyggere i Norge. Den enkelte forutsettes å bidra til egen og familiens forsørgelse etter evne. I tillegg forventes det at man ut fra egne forutsetninger og motivasjon del-

tar i arbeidslivet, utdanningssystemet, i nabolaget eller i politikken. Det sentrale er at hver enkelt har et ansvar for å påvirke og utforme egen hverdag og samfunnet rundt seg.<sup>103</sup>

I St.meld. nr. 17 (1996-97) Om innvandring og det flerkulturelle Norge, hadde daværende regjering som utgangspunkt at likestilling, deltakelse og integrering var en forutsetning for at samfunnet skulle få full nytte av innvandreres ressurser og erfaringer. Regjeringen ønsket en styrking av befolkningens engasjement og forpliktelser i forhold til fellesskapet. Politisk deltakelse og organisasjonsdeltakelse blant innvandrerbefolkningen, samt synliggjøring i media, var blant områdene som ble vektlagt, i tillegg til utdanning og arbeid.

St.meld. nr. 49 (2003-2004) Mangfold gjennom inkludering og deltakelse følger i stor grad de samme hovedlinjene som i St.meld. nr. 17 (1996-97). Betydningen av deltakelse er i enda sterkere grad understreket i denne meldingen. Offentlige myndigheter og fagsektorer oppfordres til, i større grad, å benytte seg av innvandrerorganisasjoner og miljøer i sitt generelle arbeid. Frivillig sektors rolle, som alternativ leverandør av tjenester og tilbud til befolkningen, framheves som et viktig supplement til det offentlige tjenesteapparatet.

Regjeringen Bondevik II utviklet i 2005 konkrete mål for inkludering av innvandrere på ulike politikkområder. Det ble rapportert på disse målene i St.prp. nr. 1 for de ulike fagdepartementene. I tillegg ble det lagt fram et vedlegg til St.prp. nr. 1 for Kommunal- og regionaldepartementet der rapporteringen på målene ble sett samlet. Mål og indikatorer hadde fokus på resultater, for at det skulle være mulig å vurdere effekter av de virkemidler staten benytter.

Gjennom Handlingsplan for integrering og inkludering (2007-2010) videreførte Regjeringen Stoltenberg I mål og indikatorer for å øke innvandreres deltakelse på viktige samfunnsområder – arbeid og bosetting, oppvekst, utdanning og språk, likestilling og deltakelse. Flere andre handlingsplaner trekker mot et felles mål – et inkluderende samfunn der alle har like muligheter til å bidra og delta. Handlingsplan mot fattigdom, Handlingsplan mot tvangsekteskap, Handlingsplan mot kjønnslemlestelse og Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering, er alle planer med tiltak som virker sammen med Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen.

<sup>100</sup> Kavli, H. C., R. A. Nielsen og M. L. Sandbæk (2010), *Støttsordningen for enslige forsørgere. Hvordan fungerer den for mottakere med innvandringsbakgrunn?*, Fafo-rapport 2010:32; Djuve og Tronstad (2011)

<sup>101</sup> Prop. 1 S (2010-2011), Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

<sup>102</sup> Ibid.

<sup>103</sup> Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2006), *Velkommen som ny statsborger*

Dagens politikk tar utgangspunkt i at innvandrere er omfattet av de samme rettigheter og plikter som gjelder for alle innbyggere. I tillegg har nyankomne innvandrere noen særskilte rettigheter og plikter. Disse er avgrenset til den første tiden i landet. Introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap er sentrale tiltak rettet mot nyankomne innvandrere.

Arbeid ansees som den viktigste faktoren for å gi hver enkelt økonomisk frihet, motvirke fattigdom, utjevne sosiale skiller og fremme likestilling mellom kvinner og menn. Arbeidsplassen anses som en viktig møteplass mellom innvandrere og resten av befolkningen. Regjeringen ønsker å sikre bedre bruk av den ressursen innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre representerer, og å legge til rette for at næringslivet tar denne ressursen i bruk.

Hovedmål i inkluderingspolitikken for 2011 er:<sup>104</sup> Like muligheter, rettigheter og plikter for innvandrere og barna deres til å delta og bidra i arbeids- og samfunnsliv. Følgende delmål framkommer i budsjettproposisjonen for 2011:

- Rask bosetting i kommunene
- God opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere
- Rask overgang til arbeid eller utdanning etter gjennomført introduksjonsprogram
- Kjennskap til, og oppslutning om, lover og grunnleggende rettigheter og plikter
- Høyere sysselsetting blant innvandrere
- Høy deltakelse i samfunnslivet blant innvandrere og barna deres
- God kunnskap om integrerings- og inkluderingspolitikken blant innbyggerne
- Offentlige tjenester som er tilpasset mangfoldet i befolkningen

Regjeringen legger prinsippet om sektoransvar til grunn for sin politikk og for sitt arbeid i forhold til innvandrerbefolkningen. Det betyr at alle fagmyndigheter, sektorer og forvaltningsnivåer på sine områder har det samme ansvar for personer med innvandrerbakgrunn som for den øvrige befolkningen, og for å vurdere tiltak som skal sikre at hele befolkningen får del i tjenestetilbudet.

For å sikre at regjeringens politikk på feltet er helhetlig og koordinert, og for å sikre at inkluderingsperspektivet er en naturlig del av alle fagmyndigheters arbeid og politikkutvikling, har Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartemen-

tet et overordnet ansvar for å samordne politikken på integrerings- og inkluderingsfeltet. Dette innebærer at departementet bidrar til å utvikle kunnskapsgrunnlaget for politikkkutforming og til å klargjøre og formidle overordnede politiske målsettinger på feltet.

Samtidig som Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har et samordnings- og pådriveransvar, har departementet også et eget sektoransvar for den konkrete integreringspolitikken, som retter seg inn mot nyankomne innvandrere. Dette innebærer blant annet forvaltning av introduksjonsloven og statsborgerloven, ansvar for bosetting av flyktninger i kommunene, samt tolketjenester.<sup>105</sup>

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) skal iverksette integrerings- og inkluderingspolitikken på ansvarsområdet til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. IMDi skal også gi faglige råd og være et kompetansesenter for kommunene og sektormyndighetene. Vox – nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk, har det pedagogiske ansvaret for opplæring i norsk og samfunnskunnskap på oppdrag fra departementet. Vox har ansvar for læreplan, norskprøver, læremiddelutvikling og faglig og pedagogisk utviklingsarbeid.<sup>106</sup>

Samordningen mellom departementene vises blant annet gjennom mål for inkludering av innvandrerbefolkningen. Mål for inkludering av innvandrerbefolkningen skal bidra til å synliggjøre utviklingen og være et grunnlag for å vurdere resultatene av det arbeidet myndighetene gjør. Det er formulert 17 mål med tilhørende indikatorer på ansvarsområdene til åtte departementer.<sup>107</sup> Rapporteringen for 2009 viste blant annet følgende resultater på sentrale indikatorer:

- *«I perioden fjerde kvartal 2008 til fjerde kvartal 2009 gikk sysselsetjinga blant innvandraraned med 2,5 prosentpoeng.»*<sup>108</sup>
- *«Innvandrarar står for ein stor del av auken i gruppa med vedvarande låg inntekt. Delen innvandraran med vedvarande låg inntekt er framleis på eit høgt nivå.»*<sup>109</sup>
- *«I 2009 var det 25 079 barn med minoritetspråkleg bakgrunn i barnehage. Dette er ein auke på*

<sup>104</sup> Prop. 1 S (2010-2011), Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

<sup>105</sup> Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, *Hvem har ansvar for integrerings- og inkluderingspolitikken?*, <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/tema/integrering/midtpalte/ansvar.html?id=504192>, hentet 14.04.2011

<sup>106</sup> Prop. 1 S (2010-2011), Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

<sup>107</sup> Ibid.

<sup>108</sup> Ibid.

<sup>109</sup> Ibid.



om lag 2 900 minoritetsspråklege barn sidan 2008.»<sup>110</sup>

- «I tråd med målsetjinga viser indikatoren at dei siste tre åra har vore ein aukande del av dei som kjem til landet som 13-åringar og 16-åringar som fullfører og består vidaregåande opplæring. Ein stor del av denne elevgruppa bruker lenger enn normert tid på å fullføre og bestå vidaregåande opplæring.»<sup>111</sup>

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har gjennomgått mål for inkludering av innvandrerbefolkningen og finner at ordningen som sådan har bidratt til å samordne, tydeliggjøre og vise resultater av integreringspolitikken, men at utføringen av arbeidet kan forbedres.<sup>112</sup> Difi har imidlertid ikke sett på hvordan mål- og resultatindikatorer kan forbedres.

Kommunene spiller en sentral rolle i integreringspolitikken, blant annet fordi regjeringen ønsker å legge til rette for rask bosetting i kommunene av nyankomne flyktninger og innvandrere. I 2011 er integreringstilskuddet<sup>113</sup> styrket og vridt mer mot enkelte grupper av flyktninger. Tiltaket skal stimulere til raskere bosetting av enslige voksne og enslige mindreårige flyktninger. Husbankens boligtilskudd er styrket for å øke tilgangen på utleieboliger til flyktninger.

Når det gjelder nyankomne innvandrere, er politikken primært rettet mot bosetting, kvalifisering og arbeid. Det er fokus på god kvalitet i, og gode resultater av, introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

I et forslag til Stortinget<sup>114</sup> går regjeringen inn for å innføre obligatoriske avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap for de som deltar i norskopplæringen. Samtidig foreslås retten og plikten til opplæring i norsk og samfunnskunnskap utvidet fra 300 til 600 timer. Det betyr at innvandrere må gjennomføre dobbelt så mange timer som i dag eller bestå obligatoriske prøver i norsk

og samfunnskunnskap for å få permanent oppholdstillatelse og norsk statsborgerskap. De som trenger det kan i tillegg få 2 400 timer undervisning. Det tas sikte på å innføre ordningen med obligatorisk prøve og å utvide retten og plikten i løpet av 2012. Tidligere har det bare vært frivillig prøve i norsk og ingen prøve for samfunnskunnskap.

Barnehagen ansees som en viktig arena for inkludering og språkopplæring. Det er innført en prøveordning med gratis kjernetid (20 timer pr. uke) i barnehager i noen områder der det bor mange innvandrere. Ordningen er utvidet til å gjelde flere områder de siste par årene.

I 2011 har regjeringen følgende satsinger på integreringsfeltet:<sup>115</sup>

- helhetlig satsing på bosettingsområdet for å få til rask bosetting av flyktninger
- utvidelse av målgruppen for integreringstilskudd
- videreføring og utvidelse av forsøksordningen med gratis kjernetid i barnehage
- styrking av entreprenørskap for innvandrere

Barne-, likestillings- og inkluderingsministeren har tatt til orde for «et tredje standpunkt» i integreringspolitikken. Dette er en visjon for det flerkulturelle Norge som verken er assimilering<sup>116</sup> eller kulturel relativisme.<sup>117</sup> Det tredje standpunkt handler om å insistere på at Norge og de som bor her skal være én nasjon der det er plass til mennesker med røtter og tilhørighet også andre steder i verden. Nasjonen skal ha noen felles, ufravelige verdier som av ministeren er foreslått å være demokrati, likestilling og sosial likhet. Religiøsitet og kulturelt mangfold skal aksepteres og ulik bakgrunn og identitet skal sees på som en styrke for Norge, ikke en trussel. Alle innbyggere i landet skal behandles som individer. Ingen skal måtte stå ansvarlig for det andre gjør, eller bli kollektivt dømt og vurdert.<sup>118</sup>

<sup>110</sup> Ibid.

<sup>111</sup> Ibid.

<sup>112</sup> Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) (2011), *Mål for inkludering av innvandrerbefolkningen. En gjennomgang av ordningen*, Difi rapport 2011:1

<sup>113</sup> Tilskudd de fem første årene til kommuner som bosetter flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag samt familie til disse

<sup>114</sup> Prop. 79 L (2010-2011) Endringer i introduksjonsloven og statsborgerloven, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

<sup>115</sup> Prop. 1 S (2010-2011), Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

<sup>116</sup> En oppfatning om at minoritetene skal gi avkall på sin kulturelle bakgrunn og bli mest mulig lik majoriteten

<sup>117</sup> Overdreven forståelse og aksept for forhold som tolereres under henvisning til personens kultur i opprinnelseslandet og samtidig er uakseptabel for personer som ikke har slik kultur dvs flertallet i befolkningen

<sup>118</sup> Barne-, likestillings- og inkluderingsminister Audun Lysbakken, "Et tredje standpunkt i integreringspolitikken". Kronikk i *Dagbladet*, 31.08.2010

#### 4.4 Forholdet mellom innvandring og integrering

Politikken som føres for å regulere og kontrollere innvandringen til Norge (innvandringspolitikken) inngår ikke i Inkluderingsutvalgets mandat. Den nære sammenhengen til integreringspolitikken gjør det likevel naturlig kort å omtale det gjensidige forholdet mellom de to politikkområdene.

Innvandring og integrering engasjerer befolkningen. Fra 2005 til 2009 var det en økning i andelen som mente at innvandring og integrering er et av de viktigste samfunnsspørsmålene. Dette var det eneste samfunnsspørsmålet hvor befolkningens interesse økte i perioden.<sup>119</sup>

I det offentlige ordskiftet om innvandring og innvandrere blandes ofte innvandrings- og integreringspolitikk sammen. Det kan bidra til forvirring, for eksempel om hvilke grupper som bør omfattes av integreringstiltak. For å skape en mer ryddig situasjon og gjøre ansvarsforholdene tydeligere har myndighetene forsøkt å trekke et skarpere skille mellom innvandrings- og asylpolitikk på den ene side og integrerings- og inkluderingspolitikk på den andre. Etter at hele politikken på migrasjonsområdet var samlet under én statsråd og ett departement i nærmere ti år, fikk ønsket om et klarere skille et konkret, organisatorisk uttrykk høsten 2009 ved at ansvaret ble delt mellom tre statsråder og tilhørende departementer.<sup>120</sup>

Uavhengig av slike organisatoriske endringer henger innvandringspolitikk og integreringspolitikk sammen, og påvirker hverandre. I tillegg til ytre faktorer, blant annet internasjonale konflikter og utviklingen i verdensøkonomien, vil den nasjonale innretningen av innvandrings- og flyktningpolitikken ha betydning for sammensetningen av innvandringen til Norge. Det vil for eksempel ha innvirkning på om det kommer flest familieinnvandrere, arbeidstakere eller mennesker som ber om beskyttelse. Sammensetningen vil igjen spille en viktig rolle for hvordan integrerings- og inkluderingspolitikken utformes. Hvis en stor andel er arbeidsinnvandrere med et konkret jobbtilbud, er

det langt mindre behov for tiltak med sikte på kvalifisering og sysselsetting, enn om de fleste har fått opphold fordi de har et beskyttelsesbehov og har flyktet fra fattige, konfliktfylte land.

Mottaksforhold for asylsøkere og flyktninger, integrerings- og inkluderingsstiltak for innvandrere og det mer generelle velferds- og tjenestetilbudet i et land vil også kunne påvirke omfang og sammensetning av innvandringen. Svært gunstige ordninger, sammenliknet med andre land i regionen, kan bidra til at flere migranter forsøker å få opphold i landet, enten de kommer for å få beskyttelse, arbeide eller studere.<sup>121</sup> Hvis denne tilstrømmingen blir oppfattet som ugunstig i innvandringslandet, kan det føre til at de aktuelle ordningene gjøres mindre attraktive for migranter. På den annen side, dersom et land vil tiltrekke seg enkelte kategorier innvandrere, kan man bevisst forsøke å legge bedre til rette for innvandring gjennom å endre spesielle eller generelle ordninger. Det vil vanligvis dreie seg om å legge til rette for arbeidsmigranter, men kan også gjelde utenlandske studenter.<sup>122</sup>

I norsk politikk kom sammenhengen mellom de to delene av politikken på migrasjonsområdet klart til uttrykk i 1975 ved innføring av midlertidig stopp i arbeidsinnvandringen, riktignok med flere unntak. En av hovedbegrunnelsene for «stoppen» var behovet for å sikre innvandrere som allerede hadde kommet til landet, bedre forhold når det gjaldt bolig, arbeid, opplæring osv. Det ble derfor utformet nye, målrettede tiltak på disse områdene. I tillegg ble «stoppen» begrunnet med at den var nødvendig for å forebygge rasisme og negative reaksjoner mot de nye innvandrerne. Etter hvert ble grunntanken med «stoppen» videreutviklet og fikk status som en generell begrunnelse for at innvandringen må reguleres. Begrenset og kontrollert innvandring skulle gjøre det mulig å ha en integrerings- og inkluderingspolitikk som gir innvandrere med lovlig opphold tilgang til velferdsordninger og -ytelser på lik linje med andre innbyggere. Dette ble formulert slik i en sentral stortingsmelding fra slutten av 1980-tallet: «*Det er begrenset hvor mange som kan få bosette seg her, når forutsetningen er at innvandrere skal ha samme rett til velferdsgoder som resten av befolkning*

<sup>119</sup> I 2008 og 2009 mente 22 prosent at dette var ett av de viktigste samfunnsspørsmålene, noe som gir en 5.-plass etter helse, utdanning, pensjon/eldreomsorg og lov/orden/kriminalitet. Kilde: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2010), *Integreringsbarometeret 2009*, IMDi-rapport 2010-4

<sup>120</sup> Justisdepartementet (JD) har generelt ansvar for innvandrings- og flyktningpolitikken, Arbeidsdepartementet (AD) for arbeidsinnvandring, og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) for integrerings- og inkluderingspolitikken.

<sup>121</sup> Det er imidlertid lite som tyder på at for eksempel asylsøkere bevisst velger å søke asyl i land med det beste mottakstilbudet og de gunstigste velferdsordningene, jf. Brekke J.P. og M. F. Aarseth (2009), *Why Norway? Understanding Asylum Destinations*, ISF Rapport (2009/012), Oslo: Institutt for samfunnsforskning

<sup>122</sup> Slike tiltak ble bl.a. drøftet i St.meld. nr. 18 (2007-2008), *Arbeidsinnvandring*

gen». <sup>123</sup> En svært liberal innvandringspolitikk, ble det antatt, ville kunne føre til mye større innvandring, i første rekke fra fattige land. Dette ville igjen kunne resultere i krav om å innføre klare begrensninger på innvandreres/utlendingers tilgang til ordninger og ytelser, dvs. en tydelig forskjellsbehandling mellom ulike grupper innbyggere i landet. Alternativt kunne det styrke krav om en generell og betydelig innstramning av velferdstilbudet i samfunnet. Begge deler ville være tiltak som endrer grunntrekk i den norske velferdsmodellen. <sup>124</sup>

Vektleggingen av sammenhengen mellom politikkområdene er videreført av ulike regjeringer, og ble drøftet i to sentrale stortingsmeldinger, St.meld. nr. 17 (1996–1997) Om innvandring og det flerkulturelle Norge, <sup>125</sup> lagt fram av Regjeringen Jagland i 1997, og St. meld. nr. 49 (2003–2004) Mangfold gjennom inkludering og deltakelse – Ansvar og frihet, som ble lagt fram av Regjeringen Bondevik (II) i 2004. <sup>126</sup> Begge meldinger konkluderer med at det er nødvendig med en balansegang mellom regulering og integrering, og at forholdet og samspillet mellom de to områdene må følges opp. Sammenhengen er også kort omtalt i St. meld 9 (2009–2010) Norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv. <sup>127</sup>

I en stadig mer globalisert verden, blir det også viktigere at utlendingslovgivningen legger til rette for bevegelsesfrihet, lovlig migrasjon og transnasjonale levemåter. Et nærliggende, aktuelt eksempel på behovet for balansering av ulike hensyn er reguleringen av familieinnvandring. Familieinnvandring er en naturlig konsekvens av at giftemål og partnerskap inngås på tvers av landegrensler. Muligheten til familiegjenforening og familieliv har betydning for den enkeltes tilpassning og inkludering i et nytt samfunn og har stor velferdsmessig betydning. <sup>128</sup> Regelverk og praksis som gjelder familieinnvandring, kan begrense innvandreres mulighet for å leve sammen med

nære familiemedlemmer. Det kan igjen påvirke integreringsprosesser i det norske samfunnet ved at innvandrere med permanent opphold i landet, kanskje også med norsk statsborgerskap, får problemer med å finne seg til rette fordi de lever adskilt fra nære familiemedlemmer. Det kan også oppleves som urettferdig forskjellsbehandling at det stilles en rekke vilkår for familieinnvandring. Noen kan anse at det i praksis gjelder større begrensninger for muligheten til å leve et reelt familieliv for personer med innvandrerbakgrunn, i og med at de oftere enn befolkningen for øvrig har utenlandske familiemedlemmer.

På den annen side vil det kunne hevdes at å ha mer liberale regler for familieinnvandring enn i sammenliknbare land, kan bidra til økt tilstrømming av asylsøkere og innvandrere. Det kan dessuten legges til rette for former for familieinnvandring, for eksempel basert på tvangsekteskap, som er uønsket og konfliktskapende. Dette vil få klart negative konsekvenser for integrering og inkludering, ikke bare for innvandrere, men også for barn som er født og oppvokst i Norge.

De siste ti årene har det i flere sammenhenger blitt foretatt endringer av familieinnvandringsreglene med det uttalte siktemål å oppnå integreringspolitiske mål. Det gjelder for eksempel innføring av skjerpede vilkår for å oppfylle underholds krav og krav til referansepersonen om å ha gjennomført fire års utdanning eller arbeid i Norge ved familieetablering med utlending. Dels har det blitt lagt vekt på å styrke unges posisjon for å motstå tvangsekteskap, dels å bidra til at de som ønsker familiemedlemmer til Norge, deltar aktivt i samfunnet og raskt blir selvhjulpne. <sup>129</sup>

Krav om gjennomført pliktig norskopplæring i henhold til introduksjonsloven for å få permanent oppholdstillatelse er et annet eksempel på en bevisst bruk av utlendingsregelverket for å bidra til integrering og en direkte kobling mellom de to politikkområdene. Det gir et klart signal om at de som ønsker varig opphold i Norge, må gjøre en innsats for å lære seg norsk og ha grunnleggende kunnskaper om det norske samfunnet.

Regler for familieinnvandring og for adgangen til langvarig/permanent opphold er benyttet som viktige indikatorer på om et lands politikk fremmer eller hemmer integrering. Dette gjøres i rap-

<sup>123</sup> Se for eksempel St.meld. nr. 39 (1987–88), Om innvandringspolitikken, kap.1.2

<sup>124</sup> En undersøkelse av 21 land i Nord tyder på at det ikke er noen negativ sammenheng mellom størrelsen på innvandrerbefolkningen og viljen til å holde oppe et godt offentlig velferdstilbud. Derimot synes en rask økning av andelen innvandrere å kunne føre til at veksttaket i utbyggingen av offentlig velferd gikk ned. Se Kymlicka, Kymlicka, W. og K. Banting (2006), "Immigration, Multiculturalism and the Welfare State". I: *Ethics and International Affairs*, årgang 20, nr. 3

<sup>125</sup> Jf. kap. 5.4

<sup>126</sup> Jf. kap. 5.5

<sup>127</sup> Jf. kap. 7.1

<sup>128</sup> Prop. 1 S (2010–2011) Justis- og politidepartementet

<sup>129</sup> Se Prop. 1 S (2009–2010) Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Resultatområde 7, delmål 1.2 - Regulert familieinnvandring basert på prinsippet om fritt valg av ektefelle og retten til familieliv. Se også Ot. prp. nr. 26 (2008–2009) Om lov om endringer i utlendingsloven, hvor det stilles krav om at referansepersoner må ha fire års arbeid eller utdanning i Norge for at søkeren skal ha rett til familieetablering)

porten «Migration Policy Index III» (MIPEX), som utarbeides av Migration Policy Group og British Council på basis av bidrag fra samarbeidspartnere i 31 land.<sup>130</sup> I rapporten framheves nettopp betydningen av å kunne leve sammen med familien og ha et sikkert oppholdsgrunnlag som viktige forutsetninger for aktiv samfunnsdeltakelse og vellykket integrering. MIPEX-rapporten er kritisk til hvordan flere land regulerer slik innvandring og hevder at hovedtrenden fra 2007 til 2010 er at flere land får en mer restriktiv politikk og at dette gjør integrering vanskeligere. I henhold til rapporten er Sverige det fjerde mest «integreringsvennlige» landet når det gjelder regulering av familieinnvandring, Finland på sjuende plass, Norge på åttende og Danmark nest nederst på 30. plass. Når det gjelder adgang til langvarig, sikkert opphold, er Sverige på tredje plass, Danmark på åttende, Norge på 14. og Finland på 17. plass i samme rapport.

Også visumpolitikken kan få betydning for personer med innvandrerbakgrunn og i hvilken grad de opplever tilhørighet til Norge. Dersom innvandringsregulerende hensyn tillegges svært stor vekt i utforming og praktisering av visumpolitikken, kan det for mange innvandrere og andre som lever utpreget transnasjonale liv, bli vanskelig å få besøk av slekt og venner fra utlandet. Det kan blant annet bidra til at en del personer med innvandrerbakgrunn tilbringer mer tid i familiens opprinnelsesland enn de ellers ville ha gjort. I tillegg kan det bli opplevd som en belastning og som urettferdig dersom det er vanskelig for slektninger å komme på besøk til Norge og delta i viktige familiære begivenheter her. Sammen med andre forhold kan det bidra til å forsterke en følelse av å bli diskriminert og ha færre rettigheter enn flertallet. Mange hensyn må derfor avveies når visumregler skal formuleres og håndheves.<sup>131</sup>

Det er stadig flere mennesker i Norge uten innvandrerbakgrunn som inngår ekteskap med og får nær familie i land i andre verdensdeler.<sup>132</sup> De blir også direkte berørt av reglene for visum og for innvandring. Det kan føre til at en økende andel av befolkningen blir engasjert i hvordan inn-

vandringspolitikken er utformet. Det kan igjen skape engasjement og et nytt interessefelleskap på tvers av andre skiller. Det vil kunne få betydning for det sosiale klimaet og for forløpet av integreringsprosessene i samfunnet. Målet for integrerings- og inkluderingspolitikken er at innvandrere skal ha like muligheter, rettigheter og plikter til å delta og bidra i arbeids- og samfunnsliv. En forutsetning for dette er at de har en oppholdstillatelse som gir rett til full samfunnsdeltakelse. I et økende antall saker hvor søkere ikke kan dokumentere sin identitet,<sup>133</sup> kan det gis begrensede tillatelser som verken gir grunnlag for permanent oppholdstillatelse eller familieinnvandring.<sup>134</sup> Derfor vil det være viktig også for integreringsarbeidet at søkerens identitet kan avklares så tidlig som mulig i søknadsprosessen, og det er positivt at Regjeringen styrker dette arbeidet.<sup>135</sup>

Utlendingsforvaltningen har, særlig tidligere, vært kritisert for å ha dårligere service enn forvaltningstilbudet til befolkningen som helhet. Kritikken har blant annet omfattet lange saksbehandlingstider, køordninger, manuelle rutiner, mangelfull førstelinjetilbud i nærheten av brukere m.v. Ulikt tjenestetilbud til innvandrere og befolkningen som helhet, kan oppfattes som statlig forskjellsbehandling. Likebehandlingsprinsippet i forvaltningen tilsier at det er like god service i utlendingsforvaltningen som i forvaltningen som helhet.

Klare lover og regler, god informasjon til søkere og rask saksbehandling, gjør at nye innvandrere kan komme raskere inn i samfunnet. En effektiv utlendingsforvaltning bidrar derfor også til bedre integrering. Konkret dreier dette seg blant annet om raskere avgjørelser, bedre informasjon og service overfor søkere, og elektronisk saksflyt mellom UDI, politiet, utenriks tjenesten, UNE og IMDi.<sup>136</sup> Tiltakskjeden er aldri sterkere enn det svakeste leddet. En velfungerende forvaltning må derfor ha løsninger som ivaretar helheten fra a til å. Det gjelder ikke minst rask bosetting i kommunene av tidligere asylsøkere som har fått oppholdstillatelse.

Tiltak som iverksettes for å regulere innvandringen og måten disse omtales på av myndighetene og av media, kan få både tilsiktede og utilsik-

<sup>130</sup> Se siste rapport for 2010 her: <http://www.mipex.eu/download>

<sup>131</sup> En undersøkelse av norsk visumpolitikk belyser noe av denne problematikken. Se Long Litt Woon (2007): *Visitor's visas in connection with family visits. Norwegian visa practice compared to a selection of Schengen countries*, Long&Olsen

<sup>132</sup> Nærmere halvparten av referansepersonene i Norge til dem som fikk innvilget en familieinnvandringstillatelse i 2010, var norske/nordiske borgere

<sup>133</sup> Dette gjelder særlig i asylsaker, men også i oppholds- og statsborgerskapsaker. Jf Prop. 1 S (2010–2011) Justis- og politidepartementet

<sup>134</sup> Instruks om vurdering av identitet i saker etter utlendingsloven, AI-2009-103, 01.01.2010

<sup>135</sup> St.meld. nr. 9 (2009-2010), Norsk flyktning- og migrasjonspolitikk i et europeisk perspektiv.

<sup>136</sup> Prop. 1 S (2010–2011) Justis- og politidepartementet

tede virkninger. Det vil påvirke hvordan innvandrere oppfattes av folk flest og blir behandlet av omgivelsene. En restriktiv innvandringspolitikk kan på den ene side bli oppfattet slik at innvandring er et betydelig samfunnsproblem og at innvandrere er uønskede og en trussel. Det vil kunne forsterke negative holdninger til innvandring og innvandrere i Norge. På den annen side kan en restriktiv politikk som gjennomføres effektivt, signalisere at myndighetene har god kontroll med innvandringen. Det kan legge grunnlag for trygghet, dempe spenninger og dermed bidra til en åpen og inkluderende holdning og atferd overfor innvandrere som har fått opphold i landet. Slike holdninger, enten de er positive eller negative til innvandring, vil igjen kunne ha innvirkning på hvordan både innvandrings- og integreringspolitikken utformes. Dette er nok et eksempel på det stadige vekselspillet mellom de to politikkområdene.

#### 4.5 Synspunkter på, og holdninger til, integrerings- og inkluderingspolitikken

I denne delen gis en kort omtale av noe av kritikken mot dagens politikk, slik det kommer til uttrykk i det offentlige ordskiftet. Det er svært mange ulike synspunkter på integreringspolitikken, men i det store og hele synes det som om mange også er enige om noen grunnleggende elementer. De aller fleste som deltar i debatten synes å være enige om at menneskerettighetene og demokratiske spilleregler skal danne grunnlag for samfunnets verdifelleskap, at gjeldende lover og regler i Norge må aksepteres av alle, og at det er viktig å kunne norsk og å komme i arbeid. Det faktum at flere politiske partier setter integrering på dagsorden og foreslår forbedring, tyder på at det er bred politisk enighet om å bedre resultatene, selv om det er politisk uenighet om strategier og virkemidler.

Uenigheten gjør seg mer gjeldende når det kommer til spørsmål om antall og hvilke innvandrere som skal få oppholdstillatelse i Norge, hvor langt toleransen for mangfold skal strekke seg, hvordan storsamfunnet skal tilrettelegge for mangfold, bruk av velferdsordninger, i hvor stor grad offentlige myndigheter skal tilby blant annet språkopplæring, og i hvilken grad nye innbyggere selv må ta ansvar for å finne seg til rette i sitt nye hjemland.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratets årlige integreringsbarometer viser på den ene siden utbredt toleranse og aksept for mangfold når det gjelder verdier og tradisjoner, på den andre siden restriktive holdninger til innvandring og et kritisk syn på hvordan det går med integreringen i Norge. Én av to mener at integreringen av innvandrere fungerer dårlig. Samtidig synes det å være bred aksept for at innvandrere både kan beholde sine tradisjoner og passe inn i det norske samfunnet.

Innbyggerundersøkelsen 2010 (Difi) viser at et flertall av respondentene har et negativt inntrykk av myndighetenes håndtering av innvandringen til Norge. Litt bedre inntrykk har respondentene når det gjelder hvordan de mener at minoriteter i Norge blir behandlet, men også dette tilfredshetsnivået ligger klart under gjennomsnittet.

Et spørsmål som har vært diskutert den senere tiden, er om økt innvandring og mangfold kan føre til lavere solidaritet og tillit til samfunnet, og dermed mindre vilje til å bidra til en felles velferdsstat.

Sosiologen og forfatteren Sigurd Skirbekk<sup>137</sup> hevder at velferdsstaten er avhengig av en nasjonal kultur med moralske kvaliteter, og at nasjonalfølelsen skaper en sterk samfølelse som er nødvendig for å mønstre vilje nok til å utvikle velferdsstaten videre. Han mener at solidariske samfunn i en viss forstand må være normstyrte og ikke bare lovregulerte. Det er for eksempel ikke nok at trygdemisbruk er forbudt ved lov. Borgerne må også mene at det er moralsk galt å snyte på trykkesystemet.

*Det er grenser for hvor mye «flerkultur» et samfunn kan tåle. Toleransen overfor andre kulturer må underordnes forpliktelsene overfor den norske nasjonalstaten. Vi må ikke undervurdere at det forekommer mye intoleranse og overgrep innad i forskjellige innvandremiljøer.*<sup>138</sup>

Kent Andersen og Christian Tybring Gjedde har synspunkter i samme retning i kronikken «Drøm fra Disneyland».<sup>139</sup> De skriver:

<sup>137</sup> Skirbekk, S. (2008), *Nasjonalstaten: Velferdsstatens grunnlag*, Oslo: Kolofon

<sup>138</sup> Lindbekk, T. (2003), I: *Gode formål - gale følger? Kritisk lys på norsk innvandringspolitikk*, Oslo: Cappelen akademisk forlag

<sup>139</sup> Kronikken "Drøm fra Disneyland" av Kent Andersen, Styremedlem i Oslo Frp og Christian Tybring Gjedde, stortingsrepresentant og leder av Oslo Frp. I: *Aftenposten*, 25.08.2010

*«For vi tror ikke noe på flerkultur. Vi tror det er en drøm fra Disneyland. Rotløshet satt i system. Idiоти på lang sikt, og vi tror det kan komme til å rive landet vårt i filler.»*

Sigurd Skirbekk hevder at fremmede kulturimpulser kan være destruktive og bidra til å ødelegge balansen i etablerte kulturmønstre. Videre mener Skirbekk at utstrakt toleranse er et ideal og et gode, men at å ønske de mest ulike kulturtradisjoner velkommen som et integrert og akseptert innslag i felleskulturen, bare vil nære framveksten av parallellsamfunn, splitte nasjonen og uthule evnen til felles krafttak. Heller enn å bruke innvandrerne som et påskudd til å utvanne «den nasjonale kulturen», mener han at innvandringen burde ha ført til at den nasjonale kulturen ble markert mer eksplisitt, slik at innvandrerne hadde klart for seg hva de måtte tilpasse seg for å bli aksepterte.

Tidligere leder i Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene, Rita Kumar, skriver i en kronikk i Dagbladet:

*I Norge og i Europa foregår en debatt om samhold i det flerkulturelle samfunn. Man bekymrer seg for at en flerkulturell politikk nærer opp under parallelle samfunn og undergraver den nasjonale fellesskapsfølelsen. Liknende argumenter blir brukt i diskusjonen om innvandring og velferd i Norge. Tanken er at nordmenn til nå har akseptert høye skatter fordi det er stor likhet og dermed stor solidaritet på tvers av grupper. Hvis det blir for store forskjeller i verdier og leveste, vil solidariteten velferdsstaten bygger på undergraves. Vi må være forsiktige med å gjøre denne hypotesen til en premisse for debatten. Mange av diskusjonene reflekterer et samfunnsbilde hvor innvandring blir framstilt som en trussel mot norske kjerneverdier. «Norsk» kultur og «innvandreres» kultur blir framstilt som statiske og ufornelige enheter, uten gjensidig påvirkning. Fra det perspektivet vil barn av innvandrere alltid være fremmede i Norge, selv om de er oppvokst her. Det er ikke en utvikling som fremmer fellesskapsfølelsen.<sup>140</sup>*

Filosofen og forfatteren Gunnar Skirbekk<sup>141</sup> hevder at det er en mer omfattende prosess å bli integrert i det norske samfunnet enn for eksempel i USA. Han mener at dem vi tar imot og gir norske pass, må gå gjennom en resosialisering. Videre

mener G. Skirbekk at vi må erkjenne, og ikke benekte, at folk orienterer seg i forhold til svært forskjellige kulturer. De beste eksemplene på en noenlunde vellykket integrering i moderne tid finner vi, i følge G. Skirbekk, i USA i perioden for «the melting pot», da immigranter måtte gå gjennom en gradvis amerikanisering, med gradert status etter hvor langt de var kommet i prosessen. Forsøk på å sidestille alle kulturelle ingredienser i den såkalte «salatbollen» mener han fører til sosial segregasjon, eller parallellsamfunn.

Inkluderingsutvalget har mottatt en rekke synspunkter på dagens politikk i løpet av den perioden utvalgets arbeid har pågått (jf. kapittel 3, Inkluderingsutvalgets dialogarbeid). Følgende sitat dekker noen av holdningene som har framkommet:

*Det er et stort mas om at nordmenn skal lære om og forstå ulike kulturer som kommer til Norge. Vi skal møte de på «rett måte/deres premisser» i helveesen, på skole, i arbeidslivet osv. Det viktigste må være at de som kommer til Norge skjønner at det er de som må søke å forstå nordmenn og Norge. De må skjønne hva som er akseptabel og normal adferd hos oss. Innvandringsproblematikk er blitt et pes.<sup>142</sup>*

Blant innspillene til Inkluderingsutvalgets «Dialogomat» er det mange som mener at mindre innvandring er det viktigste integreringstiltaket, og at innvandrere som begår kriminalitet i Norge bør utvises. Noen konkrete forslag til integreringstiltak fra Dialogomaten er:

- Obligatorisk barnehage fra 4 år
- Høyere krav for å få statsborgerskap, muntlig / skriftlig eksamen.
- Nedsatt bostøtte i pressområdene (Oslo, Drammen)
- Fadderordning med frivillige som kan være sosialt «introduksjonsprogram» til deltakelse og frivillig arbeid
- Krav om eksamen eller krav om norskkunnskap for statsborgerskap.
- Kutt i kontantstøtten
- Norskkurs for viderekommende

Nye religiøse impulser og den trosfriheten som eksisterer i Norge, oppfattes av noen som en trussel mot det tradisjonelle norske samfunnet. Etter terrorangrep som, riktig eller uriktig, har blitt

<sup>140</sup> Kumar, R., kronikk i *Dagbladet*, 30.11.2009

<sup>141</sup> Skirbekk, G. (2010), *Norsk og moderne*, Res Publica, Dag og tid, 26.11.2010

<sup>142</sup> Innspill til nettdøtt i Aftenposten 25.10.2010 der medlemmer fra Inkluderingsutvalget svarte

knyttet til islamske fundamentalister, har mange muslimer opplevd negative holdninger.

*Muslimenes inntog i Europa er en reell utfordring fordi de fleste av dem ikke skiller mellom individmoral og samfunnsmoral på samme måte som oss som har en kristen bakgrunn. Forskjellen er at den muslimske religionen er mye mer politisk enn vår kristne kultur. (...)Konsekvensene av et muslimsk flertall vil bli et annet samfunn enn vi har i dag. Det vil bli mer kollektivistisk og folk vil få mindre rett til individuelle friheter. Det som er det paradoksale er at de som kommer til å tape mest på dette er den liberale eliten som i dag argumenterer mest for toleranse for innvandring.*<sup>143</sup>

Også jøder opplever vanskeligheter med å være religiøs minoritet i Norge. Følgende sitat er hentet fra rapport fra Kunnskapsdepartementets arbeidsgruppe om antisemittisme og rasisme i skolen.<sup>144</sup>

*De muslimske ungdommene ga noen eksempler på andre muslimer som var blitt utsatt for krenkelser, men sa selv at de ikke hadde opplevd dette. Derimot ga de uttrykk for at det måtte være vanskeligere å være jøde enn å være muslim. Dette knyttet de til at «jøde» er blitt et vanlig skjellsord og til det faktum at noen gjør norske jøder ansvarlige for konflikten mellom Israel og palestinerne. De jødiske og de muslimske ungdommene hadde en felles opplevelse av hva det vil si å bli plassert i en gruppe, og derfor måtte forklare og ta ansvar for handlinger utført av grupper som andre identifiserer dem med.*

Tidligere utdanningsminister, Kristin Clemet, skriver på sin blogg:

*Det er en stor overgang for et samfunn når det går fra å være relativt lukket og homogent til å bli mye mer åpent og heterogent. Migrasjonen mellom land, som i global målestokk egentlig ikke er så stor, setter sterkt preg på vår tid. At det er «humper» på veien er ikke rart. Spørsmålet er om vi kan greie å komme ut i den andre enden uten å påføre oss selv, våre medmennesker og samfunnet store sår – og hvilke anstrengelser vi gjør for å greie det. Jeg tror vi greier det. Det som gjør meg til optimist, er bl.a. at jeg slett ikke alltid får så mange negative reaksjoner på det jeg sier og skriver om innvandring og integre-*

*ring. Jeg har lagt merke til at det Civita og jeg formidler om integrering som er faktabasert, møter svært mange positive reaksjoner. Mange mennesker, som grunnleggende sett er, og ønsker å være, positive til innvandrere, føler at de nesten bare blir presentert for negative nyheter og problemer. Når fakta viser at bildet ikke er så negativt som bl.a. mediene gir inntrykk av, blir de positivt overrasket, samtidig som de får argumenter som kan underbygge det grunnleggende synet de tross alt har.*<sup>145</sup>

#### 4.6 Om bedre integrering – utvalgets perspektiv på utredningen

Diskusjonen om det står bra eller dårlig til med integreringen i Norge, er både et spørsmål om å faktabelegge og fortolke virkeligheten.

Utvalgets tilnærming i denne utredningen er å kartlegge forskjeller i resultater mellom innvandrerbefolkningen og befolkningen generelt innenfor arbeid, utdanning, demokrati, sivilsamfunn, levekår, mv. Det er særlig viktig å få fram utvikling over tid for å vurdere hvordan integreringen på ulike samfunnsarenaer fungerer og for hvem. Spørsmålene som stilles er: Hvor er det betydelig resultatulikhet? På hvilke områder er det vedvarende forskjeller, og som må anses som uakseptable? Hva skal til for å endre dette?

Slik utvalget forstår mandatet, er ambisjonen å få til forbedringer. Hensikten med utredningen er å utvikle strategier og tiltak som kan påvirke og redusere forskjellene slik at større grad av resultatlikhet kan oppnås over tid. Særlig viktig er det å få til bedre sosial mobilitet i innvandrerbefolkningen, slik at alle får mer like levekår. En helhetlig strategi for integrering må omfatte konkrete resultater på sentrale dimensjoner som økonomi og fordeling, deltakelse på ulike samfunnsarenaer, og anerkjennelse og inkludering i fellesskapet.

Utvalget legger vekt på en målrettet tilnærming. Det er resultatene, altså hva som oppnås langs disse dimensjonene, som avgjør hvor vellykket integreringen er. Utvalget tilrår dermed en utvidet og mer ambisiøs definisjon av begrepet integrering. Fokuset må være på å få til store og små forbedringer i integreringsarbeidet. Utvalget har derfor valgt å gi NOUen navnet: Bedre integrering. Mål, strategier, tiltak. Utredningen peker på betydningen av et helhetlig og sammenhengende integreringsarbeid. Integrering kan sies å være en mosaikk med mange elementer, slik det

<sup>143</sup> Norge IDAG, nr. 10/2005

<sup>144</sup> Kunnskapsdepartementet (2011), *Det kan skje igjen*, Rapport fra Kunnskapsdepartementets arbeidsgruppe om antisemittisme og rasisme i skolen

<sup>145</sup> Clemet, K. (2010), *Integreringsdebatten*, Blogginlegg 05.07.2010, Civita

både gjenspeiles i mandatet og slik forsiden er ment å illustrere.

Det produseres årlig et betydelig antall statistikker, undersøkelser og analyser om ulike temaer innenfor integreringsarbeidet. Men det er behov for i større grad å sammenfatte foreliggende kunnskap om overordnet utvikling på integreringsfeltet, med fokus på resultater i form av levekår, effekt av tiltak, betydning av reformer, utviklingstrekk, og risikofaktorer. Et godt oversiktsbilde, som oppdateres løpende og viser utviklingen over tid, er viktig som grunnlag for kunnskapsbaserte forslag om treffsikre tiltak og videre politikkutvikling.

Rapporteringen på de eksisterende målene for inkludering av innvandrerbefolkningen og faktatall om hvordan det går med integreringen, omtalt tidligere i dette kapitlet, viser at det er vedvarende utfordringer særlig knyttet til levekår, fattigdom og sysselsetting i deler av innvandrerbefolkningen.

Utvalget vil peke på at resultatene på disse områdene ikke er gode nok. Utvalget tilrår at det utvikles en årlig integreringsmonitor som dokumenterer resultater og avvik på viktige områder. Utvalget tilrår videre at en slik integreringsmonitor bør omfatte flere mål og indikatorer enn de som i dag inngår i regjeringens mål for inkludering av innvandrerbefolkningen.

Det er viktig å etablere et heldekkende måle- og indikatorsystem som registrerer utviklingen på prioriterte områder over tid, og som sammen med annen kunnskap kan gi grunnlag for å utforme nye tiltak. I Norge er det utviklet gode registerdata som gir muligheter for monitorer og andre tidsstudier av utviklingen over tid.

Tradisjonelt har det vært mest fokusert på mål og indikatorer for hvordan det går med innvandre- res tilpasning og hvordan de blir innlemmet i det norske samfunnet. Integrerings- og inkluderingspolitikken dreier seg imidlertid også om utviklingen av et generelt mer mangfoldig samfunn, som både omfatter majoriteten og mange forskjellige minoriteter, og hvordan myndighetene tilrettelegger for et best mulig samkvem. Mål og indikatorer må derfor utformes slik at de både fanger opp den nye helheten og de involverte partene. Det økende mangfoldet endrer samfunnet og stiller krav til både majoritet, minoriteter, myndighetene og den enkelte borger.

Samfunnstilknytning for innvandrere og etterkommere måles som regel etter levekår og grad av deltakelse, men tilknytning har også en følelsesmessig side. Det er vanlig å skille mellom kvantifiserbare mål og tilhørende harde indikatorer som lar seg måle direkte, i motsetning til kvalitative mål og såkalte «myke indikatorer» som er vanskeligere å måle. Deltagelse i arbeidslivet og andel sysselsatte innvandrere er et vanlig eksempel på et lett kvantifiserbart mål og en økonomisk indikator på integrering, mens en innvandrers opplevelse av tilhørighet i Norge har en mer kvalitativ karakter og lar seg vanskelig måle direkte.

Utvalget tilrår også at slike mål og indikatorer utvides til også å omfatte innvandreres opplevelse av tilhørighet, viktige verdier i befolkningen mv. For en nærmere omtale av utvalgets forslag til mål og indikatorer på de ulike områder, vises det til det enkelte temakapittel.



## Kapittel 5

# Levekår i innvandrerbefolkningen

### 5.1 Innledning

Inkluderingsutvalget har som en del av sitt mandat å vurdere temaene arbeidsliv, utdanning og deltakelse i demokrati og sivilsamfunn ut fra et klasseperspektiv. Utvalget skal diskutere, vurdere og foreslå tiltak knyttet til utfordringer med en mulig utvikling av et klassesdelt samfunn hvor personer med innvandrerbakgrunn har dårligere levekår og lavere samfunnsdeltakelse enn resten av befolkningen.

Sosiale klasser<sup>1</sup> viser til at økonomiske og sosiale goder er ulikt fordelt, og mandatet til utvalget peker på forskjeller i levekår og samfunnsdeltakelse som et viktig perspektiv. Utvalget følger denne enkle forståelsen av klasse, dvs. ulik fordeling av goder. Utvalget vil i dette kapitlet belyse sammenhengen mellom sosial mobilitet i innvandrerbefolkningen og deltakelse i utdanning, arbeidsliv, demokratiske institusjoner og sivilsamfunn.

Sentrale spørsmål som drøftes er: Hvordan er i det store og hele levekårene for innvandrere og barn av innvandrere? Hva er utfordringene? Er det vedvarende og permanente levekårsforskjeller mellom innvandrere og resten av befolkningen? Og, i så fall, hva skal til for å redusere forskjeller i levekår og øke sosial mobilitet? De levekårsutfordringene som omtales i dette kapitlet utgjør et grunnlag for den påfølgende gjennomgangen av arbeid, utdanning, deltakelse mv., og de hovedstrategier som der foreslås for å bedre integreringen.

Hovedbildet som framkommer i den siste levekårsundersøkelsen blant innvandrerbefolkningen i Norge (LKI 2005/2006)<sup>2</sup> er:

- Utviklingen går stort sett i riktig retning sammenliknet med levekårsundersøkelsen ti år tidligere (1996). Flere med innvandrerbakgrunn er i arbeid og utdanning og mange føler stor grad av tilknytning til Norge.

- Det er utfordringer på flere områder, ikke minst gjelder dette vedvarende lavinntekt<sup>3</sup> og fattigdom<sup>4</sup>. Innvandrerne som gruppe er fattigere enn nordmenn. Flere innvandrere har lav inntekt over mange år. Sammenliknet med slutten av 1990-tallet, har risikoen for vedvarende lavinntekt økt for innvandrerbefolkningen.
- Noen grupper skiller seg klart ut med dårligere levekår enn andre grupper. Innvandrere fra Somalia og Irak, de fleste med flyktningbakgrunn og kort botid i Norge, er blant dem som har dårligst levekår. Innvandrere fra Sri Lanka, Vietnam og Bosnia-Hercegovina, som også har flyktningbakgrunn, men lengre botid i Norge, har på mange områder best levekår.<sup>5</sup>
- Barn med innvandrerbakgrunn er sterkt overrepresentert blant barn som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt, og det har blitt flere barn med innvandrerbakgrunn i lavinntektsgruppen de siste årene. Årsaken er ofte en kombinasjon av barnerike familier og svak yrkestilknytning hos foreldrene.
- I de fleste grupper er det store forskjeller mellom kvinner og menn. Menn har mer yrkeserfaring og utdanning fra sitt tidligere hjemland, de er i større grad sysselsatt i Norge, og oppgir selv å ha bedre norskferdigheter.

Myndighetene arbeider for å motvirke fattigdom, øke sysselsettingen og redusere ledighet blant utsatte grupper på arbeidsmarkedet. NAV-reformen, ny pensjonsreform, økt satsing på kvalifiseringsprogram, handlingsplanene mot fattigdom og diskriminering, og for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen, inneholder alle

<sup>1</sup> Begrepet klasse defineres ulikt i ulike sammenhenger, jf. tenkere som Marx, Weber, Durkheim

<sup>2</sup> Blom S. og K. Henriksen (red.) (2008), *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006*, Rapport 5/2008, Statistisk sentralbyrå

<sup>3</sup> Lavinntekt over en treårsperiode, jf. nærmere beskrivelse senere i kapitlet

<sup>4</sup> Se nærmere omtale senere i kapitlet

<sup>5</sup> Av de ti nasjonalitetsgruppene som er intervjuet i LKI 2005/2006

### Boks 5.1 Forskjeller i levekår

- Drøyt 25 prosent av innvandrerbefolkningen mot 8,2 prosent i befolkningen som helhet hadde vedvarende lavinntekt i perioden 2006-2008.
- I samme periode bodde ca. 37 prosent av barn/unge under 18 år med innvandrerbakgrunn i familier med vedvarende lavinntekt. Tilsvarende tall for barn/unge i alt var 7,6 prosent.
- I 2007 var 12 prosent av innvandrerbefolkningen fattige mot 2 prosent i resten av befolkningen.
- 4 av 10 barn i familier med vedvarende lavinntekt har innvandrerbakgrunn.
- Innvandrere har en gjennomsnittsinntekt som er omtrent 15 prosent lavere enn for resten av befolkningen.
- 63 prosent av innvandrerbefolkningen, mot 76 prosent av resten av befolkningen, eier egen bolig.

tiltak som samlet skal bidra til å bedre situasjonen for utsatte grupper, som innvandrere.

Det finnes i dag ikke et samlemål for levekår, som det er mulig å beregne et gjennomsnitt ut fra, og hvor en kan telle opp antall personer over og under dette gjennomsnittet i ulike grupper. Det vanlige har vært å velge ut én levekårsdimensjon, og inntekt eller fattigdom er mest brukt. Det finnes imidlertid mange andre mål for levekår, hvorav flere brukes i denne utredningen, blant annet antall/andel personer som ikke er sysselsatte, antall/andel yrkespassive, antall/andel med mangelfull utdanning, omfanget av sosial mobilitet, mv. Det er avgjørende å se på dette helhetlige bildet når man skal vurdere levekår i innvandrerbefolkningen. Det er også behov for å utvikle et mer helhetlig samlemål for levekår.

## 5.2 Forholdet mellom velferd, levekår og det gode liv

Forskjeller i levekår kan forklares på tre forskjellige måter: Ulikhetene kan skyldes *individuelle ressurser* (utdanning, sosial bakgrunn, helse, alder), *strukturelle forutsetninger* (arbeidsmarkedsforhold, insentivstrukturer, diskriminering) og *valg og verdier* (kulturelle føringer, livsstilspre-

feranser). Mønstre av ulikhet i levekår skyldes gjerne et samspill mellom disse faktorene.<sup>6</sup>

Folks forståelse og oppfatning av hva som er riktig og viktig, vil ofte variere med sosial og kulturell bakgrunn. For eksempel ser lykkenivået ut til å øke med økende inntekt inntil et visst punkt, mens det flater ut ved inntektsøkninger etter at de mest grunnleggende behovene er oppfylt.<sup>7</sup> Mens lykkenivået i fattige land øker med høyere inntekt, er det ingen slik sammenheng i rike land. Hellevik (2008) hevder at inntektsnivå har en selvstendig positiv innvirkning på lykken, mens det er utviklingen i andre samfunnsforhold («lykkedempere») som bidrar til å forklare hvorfor lykken ikke har økt med stigende velstandsnivå i rike land.<sup>8</sup> Velferdsbegrepet er nært beslektet med lykkebegrepet, i den forstand at velferdsbegrepet er knyttet sterkt opp til individets egen bedømming av hvordan han eller hun har det. Velferd har, i likhet med lykkebegrepet, nær sammenheng med økonomiske goder gjennom at økt tilgang på økonomiske goder antas å øke velferden.<sup>9</sup>

Levekårsundersøkelser, til forskjell fra lykkeforskningen og velferds/nytteteorien, ser bort fra vurdering av egen situasjon, og fokuserer på et sett objektive, målbare kriterier. En fordel med dette er at resultatene er lettere å sammenlikne, blant annet fordi utfordringer med at like tilstander vurderes ulikt av ulike individer er tatt bort. Levekår omfatter et bredt spekter av komponenter slik som helse, sysselsetting, arbeidsvilkår, økonomiske ressurser, kunnskaper, utdanningsmuligheter, familie og sosiale relasjoner, bosted og nærmiljø, rekreasjon og kultur, sikkerhet for liv og eiendom samt politiske ressurser og rettigheter. Levekår defineres, i den nordiske forskningen, som tilgang til ressurser.<sup>10</sup>

Den finske sosiologen Erik Allardt (1975) definerer velferd ut fra tilfredsstillelsen av behov knyttet til områdene *å ha, å elske og å være*. Inntekt, boligstandard, sysselsetting, helse og utdanning

<sup>6</sup> NOU 2011:7, Velferd og migrasjon

<sup>7</sup> Det såkalte Easterlin paradoks. Jf Easterlin, R. A. (1974), "Does Economic Growth Improve the Human Lot?" I: P. A. David og M. W. Reder (red.), Nations and Households in Economic Growth: Essays in Honor of Moses Abramovitz, New York: Academic Press. Easterlin, R. A. (1995), "Will raising income of all increase the happiness of all?" I: Journal of Economic Behavior and Organization, 27 (1995): 35-47

<sup>8</sup> Eksempler på slike lykkedempere kan være synkende andel som lever i parforhold og endret alderssammensetning i befolkningen, svekket tilfredshet med egen helse, mer angst og pessimisme, m.m.

<sup>9</sup> NOU 2010:9, Et Norge uten miljøgifter

<sup>10</sup> Ibid.

klassifiserer han under det å *ha*. Naboskapsrelasjoner, familiefellesskap og vennsforbindelser samt menneskelig samhandling tilhører dimensjonen å *elske*. Fritidssysler, anseelse, uerstattelighet og politiske ressurser er knyttet til dimensjonen å *være*. Han mener at deltakelse i arbeid, på skole og på ulike fritids- og sosiale arenaer skaper velferd – både i forhold til å ha, å elske og å være. Allardt skiller mellom levekår (behov for å ha) og livskvalitet (behovet for å elske og å være).<sup>11</sup>

Forestillingene om det gode liv endrer seg over tid og innholdet bør stadig være gjenstand for diskusjon. Et ufravikelig utgangspunkt for forestillingen om det gode samfunn og det gode liv er imidlertid prinsippet om alle menneskers likeverd. Denne ideen er uttrykt slik i FNs Verdenserklæring om menneskerettighetene fra 1948: *Alle mennesker er født frie og like i verdighet og rettigheter. De er utstyrt med fornuft og samvittighet og bør handle mot hverandre i brorskapets ånd* (artikkel 1). Likeverd er grunnlaget for medmenneskelighet.<sup>12</sup>

Det er på denne bakgrunn viktig å undersøke hvordan forutsetningene for det gode liv *er fordelt* i samfunnet, og hvordan denne fordelingen utvikler seg over tid. Framfor alt er det viktig å studere utviklingen for de gruppene som i utgangspunktet er svakest stilt.<sup>13</sup> Sosial mobilitet over generasjoner vil være en viktig indikator i så høende.

### 5.3 Klassebakgrunn og innvandrerbakgrunn

*Det finnes en tendens både i mediene og i forskningsmiljøene til å undervurdere klasseforskjeller og klassereiser når det er tale om innvandring, og en tilsvarende tendens til å overvurdere nasjonale forskjeller.*<sup>14</sup>

Det store bildet viser at det er en sammenheng mellom innvandrerbakgrunn og klassebakgrunn. Innvandrerbefolkningen har, i snitt, lavere utdan-

ning, høyere arbeidsledighet, lavere inntekt og mindre deltakelse ved valg, og i sivilsamfunnet, enn resten av befolkningen. Dette gjelder særlig dem som selv har innvandret. Barn av innvandrere klarer seg stort sett bedre på alle disse områdene. Det er med andre ord klare tegn på sosial mobilitet i den generasjonen som vokser opp i Norge. Samtidig er barn av innvandrere en markant del av fattige barn og unge i Norge, jf. nærmere omtale nedenfor.

Maktutredningen<sup>15</sup> hevder at innvandrerbefolkningen er i ferd med å bli en ny underklasse i Norge. Men fordi det er så store variasjoner blant ulike grupper, blir det feil å definere hele innvandrerbefolkningen som en ny underklasse.<sup>16</sup> I tillegg til variasjonene innenfor gruppen som selv har innvandret, begrunnes dette med den relativt sterke posisjonen til barn av innvandrere og klassebakgrunnens begrensede betydning blant disse. Innvandrerbefolkningen som helhet har dermed ikke en marginalisert posisjon som vedvarer over generasjoner.

På tross av dette, har innvandrerbefolkningen, som gruppe, en dårligere økonomisk posisjon i samfunnet enn resten av befolkningen. Nyere forskning fra norske lokalsamfunn viser at det er skjevhet i de økonomiske forholdene, og ikke etnisk mangfold i seg selv, som påvirker sosial tillit<sup>17</sup> i heterogene områder. De mest etnisk mangfoldige lokalsamfunnene er også de som tenderer til å ha de høyeste nivåene av arbeidsledighet og de laveste nivåene av sosial tillit. Den sosiale tilliten er altså lavere i lokalsamfunn med stor ulikhet og der den sosioøkonomiske standarden er lav.<sup>18</sup>

Dette tilsier at det ikke er snakk om enten – eller, men heller både – og, i spørsmålet om betydningen av innvandrer- og klassebakgrunn. Både innvandrerbakgrunn og klassebakgrunn har noe å si for hvordan det går med innvandrere i Norge, og er viktige faktorer for den enkeltes liv og for samfunnet som helhet.

<sup>11</sup> Allardt, E. (1975), *Att Ha, Att älska, Att Vara*, Sverige: Argos

<sup>12</sup> Barstad, A. (1999), *På vei mot det gode samfunn?* Om opplegget for en publikasjon som beskriver verdilandskapet Norge, Notater 99/23, Statistisk Sentralbyrå

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Meyer F. (2006), I: Alghasi, Fangen og Frønes (red.), *Melom to kulturer*, Oslo: Gyldendal akademisk, s.157

<sup>15</sup> NOU 2003:19, Makt og demokrati (Maktutredningen), s. 41

<sup>16</sup> Fekjær, S. B. (2010), "Klasse og innvandrerbakgrunn: to sider av samme sak?" I: Dahlgren og Ljunggren (red.), *Klassebilder*, Oslo: Universitetsforlaget

<sup>17</sup> Dvs. hvor mye individer stoler på andre mennesker og samfunnet rundt seg

<sup>18</sup> Ivarsflaten E. og K. Strømsnes (2011), "Etnisk mangfold, økonomisk ulikhet og sosial kapital". I: D. Wollebæk og S. Boch Seggaard (red.), *Sosial kapital i Norge*, Oslo: Cappelen Damm Akademisk

## 5.4 Sosial mobilitet

*Klassereisen og den transnasjonale reisen har kanskje ført til en praksisorientering og en slags tilpasningsdyktighet til ulike sosiale miljøer som jeg kunne dra nytte av...*<sup>19</sup>

Ser vi på ulike grupper med lav inntekt, er forekomsten av permanent lav husholdningsinntekt høyest blant innvandrere. Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre med bakgrunn fra Afrika, Asia etc. har mer enn fire ganger så stor sannsynlighet for å befinne seg permanent under lavinntektsgrensen enn befolkningen i alt.<sup>20</sup> Samtidig har klassebakgrunn betydning for utdanningsvalg og utbytte i arbeidsmarkedet. Å tilhøre middelklassen øker sjansene for å ta høyere utdanning og å få gode karakterer, også blant unge med innvandrerbakgrunn. Dette kan gi indikasjoner på at det ikke er svært lyse utsikter for sosial mobilitet i de delene av innvandrerbefolkningen som har dårlige levekår.

Klassebakgrunn ser imidlertid ut til å ha noe mindre å si for barn av innvandrere enn for unge med majoritetsbakgrunn. Dette kan forklares med en sosial degradering hos foreldrene da de migrerte.<sup>21</sup> En annen forklaring kan være et sterkt ønske om, og motivasjon til, å foreta en «klassereise». Dette har vi blant annet sett hos vietnameserne som kom til Norge på 70-tallet og deres etterkommere. Ingen andre, nordmenn inkludert, har så skoleflinke og så høyt utdannede sønner og døtre. Vietnameserne hadde et genuint ønske om å starte en ny, permanent tilværelse i Norge. Andre grupper har, i hvert fall i startfasen, sett på oppholdet her som mer midlertidig.<sup>22</sup>

Sjansen for å være i arbeid, blant dem som har høyere utdanning, er langt større blant unge fra majoritetsbefolkningen enn blant unge med innvandrerbakgrunn. Ledigheten er likevel lavere blant barn av innvandrere enn blant innvandrerne selv. Både innvandrere og deres barn tjener dårlig tidlig i karrieren, men det er særlig innvandrerne som blir hengende etter i lønnsutviklingen utover i karrieren.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> Meyer (2006: 173)

<sup>20</sup> Epland J., M. F. Gladhaug, M. I. Kirkeberg, T. M. Normann og F. Strøm (2011), *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2010*, Rapport 05/11, Statistisk Sentralbyrå, s. 51

<sup>21</sup> Meyer (2006)

<sup>22</sup> Berg B. og K. Lauritsen K (2009), *Eksil og livsløp*, Oslo: Universitetsforlaget

<sup>23</sup> Fekjær (2010)

## 5.5 Innvandrerkvinnenes situasjon

Kjønn, klasse og innvandrerbakgrunn er kombinasjoner av ulike statuser som er med på å prege den enkeltes livsbetingelser. Slike kombinasjoner kan bety mer enn det hver enkelt av de ulike faktorene skulle tilsi.<sup>24</sup> Hvis man for eksempel både er kvinne, tilhører arbeiderklassen og har innvandrerbakgrunn, begrenses mulighetene ekstra mye. Det å være kvinne og samtidig ha innvandrerbakgrunn, begrenser tilgangen til de sosiale ressursene som skaper klasseforskjeller. Dette skyldes blant annet diskriminering på arbeids- og boligmarkedet. Hvordan kombinasjonen av de ulike statusene virker, er imidlertid avhengig av tid, sted m.m.<sup>25</sup>

Kvinner med innvandrerbakgrunn er i flertall i gruppen med vedvarende lavinntekt. Mange av kvinnene har ikke gode nok norskkunnskaper til å komme seg ut på arbeidsmarkedet eller inn i et utdanningsløp.

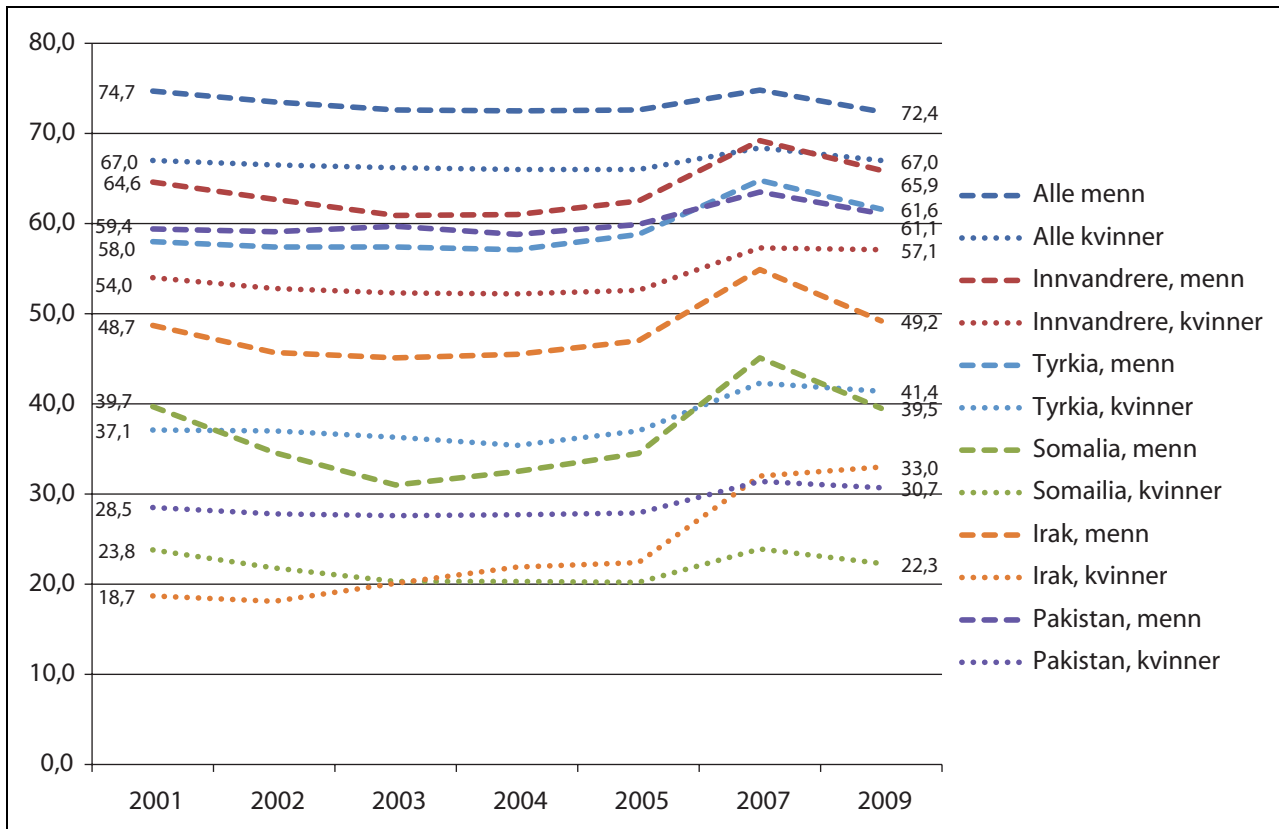
Det er store forskjeller i levekår mellom innvandrer menn og innvandrer kvinner. Kvinner står i større grad utenfor arbeidslivet enn menn. De gjør mer husarbeid, snakker dårligere norsk, har færre norske venner og føler seg i større grad ensomme. Arbeid utenfor hjemmet gjør disse forskjellene betraktelig mindre.<sup>26</sup>

Kjønnsforskjellene i yrkesaktivitet varierer avhengig av landbakgrunn. Kvinner med innvandrerbakgrunn fra Asia og Afrika hadde, pr. 4. kvartal 2009, lavest grad av sysselsetting på henholdsvis 49,1 prosent og 39,5 prosent. Figur 5.1 nedenfor viser forskjeller i sysselsetting blant kvinner og menn med ulik landbakgrunn. Figuren viser at andel sysselsatte innvandrer kvinner er lav i noen landgrupper. Det er variasjoner blant innvandrergruppene med hensyn til holdninger til kvinners arbeidsdeltakelse. Det antas at en kombinasjon av verdiforankrede holdninger i ulike innvandrergrupper til kvinners yrkesaktivitet i ulike livsfaser, kombinert med institusjonelle trekk ved den norske velferdsstaten, og trekk ved arbeidsmarkedet, til sammen skaper hindringer for innvandrerkvinner.

<sup>24</sup> Også kalt interseksjonalitet. Bl.a. beskrevet av Crenshaw K.W. (1991), "Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics and Violence against Women of Color". I: *Stanford Law Review*, 43: 1241-1299

<sup>25</sup> Fekjær (2010)

<sup>26</sup> Henriksen, K. (2010), *Kjønnsforskjeller og levekår blant innvandrere fra ti land*, Rapport 6/2010, Statistisk sentralbyrå



Figur 5.1 Sysselsatte 16-74 år, etter landbakgrunn og kjønn. 4. kvartal 2001- 4. kvartal 2009. Utvalgte landgrupper. Prosent

nenes deltakelse på arbeidsmarkedet,<sup>27</sup> jf. nærmere omtale i kapittel 6 Arbeid og sysselsetting.

Å øke sysselsettingen blant de gruppene av kvinner som deltar minst på arbeidsmarkedet er viktig, ikke bare ut fra en likestillingsmålsetting, men også som en del av fattigdomsbekjempelsen. Deltakelse i arbeidslivet bidrar også til at kvinnene vedlikeholder og tilegner seg bedre kunnskaper om samfunns- og arbeidsliv, noe som videre bidrar til barnas integrering. Det er behov for mer kunnskap om hvordan man skal bygge ned hindringene for kvinners yrkesdeltakelse, med sikte på å iverksette tiltak.<sup>28</sup> Å øke sysselsettingen blant de gruppene av kvinner som deltar minst på arbeidsmarkedet er viktig, ikke bare ut fra en likestillingsmålsetting, men også som en del av fattigdomsbekjempelsen. Deltakelse i arbeidslivet bidrar også til at kvinnene vedlikeholder og tilegner seg bedre kunnskaper om samfunns- og arbeidsliv, noe som videre bidrar til bar-

nas integrering. Det er behov for mer kunnskap om hvordan man skal bygge ned hindringene for kvinners yrkesdeltakelse, med sikte på å iverksette tiltak.<sup>29</sup>

På den andre siden er det ikke automatikk i at yrkesdeltakelse fører til god integrering. Det er mulig å gjøre samfunnsnyttig arbeid – organisasjonsarbeid, omsorgsarbeid osv. – uten å være i jobb. Lavstatusyrker, som renhold, er ofte ensomme og kan føre til isolasjon. Ensformig arbeid, eller arbeidsoppgaver som man er overkvalifisert for, gir ikke nødvendigvis en opplevelse av selvspekt eller tilhørighet.<sup>30</sup> I bl.a. helsevesenet, for eksempel ved pleie av eldre, kan ønsket om likhet og likestilling komme på kollisjonskurs med den sterke ambisjonen om å imøtekomme behov og ønsker hos beboerne. De aller fleste beboerne og deres pårørende regner den hvite

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Rugkåsa, M. (2010), *Transformasjon og integrasjon. Kvalifisering av minoritetsetniske kvinner til arbeid og deltakelse i den norske velferdsstaten*, Sosialantropologisk institutt, Universitetet i Oslo, Dr.gradsavhandling

<sup>27</sup> St.meld. nr. 9 (2006-2007), Arbeid, velferd og inkludering, Arbeidsdepartementet

<sup>28</sup> Ibid.

norske kvinnen som den mest naturlige utøveren av hjelp og omsorg. Måten arbeidet blir organisert på i avdelingene tar høyde for at mange beboere og pårørende har en slik preferanse. Det er ikke uvanlig at beboere nekter å la seg stelle av noen som ikke er etnisk norsk. Selv om mange av pleierne alltid forsøker med overtalelse for å få beboeren til å ombestemme seg, ender det ofte med at de må hente en etnisk norsk pleier.<sup>31</sup>

Jenter med innvandrerbakgrunn presterer gjennomgående bedre enn gutter med innvandrerbakgrunn i grunnskole og videregående opplæring. I høyere utdanning er kvinner med innvandrerbakgrunn de som studerer mest av alle grupper. Guttene med innvandrerbakgrunn henger noe etter kvinnene i samme gruppe, men både kvinner og menn med innvandrerforeldre deltar i høyere utdanning i større grad enn snittet av befolkningen. For nærmere omtale, se kapittel 7, Utdanning.

Thailandske kvinner har i de senere årene utgjort den største gruppen av kvinner som har inngått såkalte transnasjonale ekteskap med menn uten innvandrerbakgrunn. Thailandske og filippinske kvinner utgjør to av de største enkeltgruppene av ikke-vestlige kvinner som inngår ekteskap i Norge. Thailandske, filippinske og russiske kvinner valgte i like stor (og større) grad som kvinner med bakgrunn fra vestlige land, en ektefelle uten innvandrerbakgrunn. Henholdsvis 91, 87 og 86 prosent som inngikk ekteskap i 2004, inngikk ekteskap med en mann med norsk bakgrunn. Vi vet lite om livssituasjonen og levekårene til disse kvinnene.

Få kvinner med bakgrunn fra Pakistan, Irak, Sri Lanka, Marokko og Tyrkia gifter seg med menn uten innvandrerbakgrunn.<sup>32</sup> For nærmere utdypning av spørsmål rundt situasjonen for kvinner med innvandrerbakgrunn i et levekårsperspektiv, vises det til Likestillingsutvalget. Dette er et offentlig utvalg som skal utrede norsk likestillingspolitikk med utgangspunkt i livsløp, etnisitet og klasse. Målet med utredningen er å legge grunnlaget for en helhetlig og kunnskapsbasert likestillingspolitikk for framtiden. Utvalget skal legge fram sin utredning for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 1. august 2012.

<sup>31</sup> Berg, A.-J., A. B. Flemmen, og B. Gullikstad (red.) (2010), *Likestilte norskheter. Om kjønn og etnisitet*, Trondheim: Tapir Akademisk Forlag

<sup>32</sup> Daugstad, G. (2006), *Grenseløs kjærlighet? Familieinnvandring og ekteskapsmønstre i det flerkulturelle Norge*, Rapport 2006/39, Statistisk sentralbyrå

## 5.6 Nærmere om levekårsundersøkelsene

SSB gjennomførte levekårsundersøkelser blant innvandrere i 1983, 1996 og 2005 (LKI).<sup>33</sup> Det ble også trukket et tilleggsutvalg blant unge innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i 2005.<sup>34</sup>

LKI 2005/2006 består av data fra en intervjuundersøkelse med et representativt utvalg fra ti store innvandrergrupper i Norge, samt en del registerdata. Gjennom å supplere med noen andre data gis det nedenfor et bilde av dagens levekårs-situasjon for innvandrerbefolkningen. De områdene som er mest sentrale i utvalgets mandat, beskrives særskilt (utdanning, arbeid, boforhold, deltakelse og verdispørsmål). I tillegg beskrives ulikheter i helse mellom innvandrerbefolkningen og resten av befolkningen, da dette er en sentral levekårsindikator.

De overordnede målene med undersøkelsen i 2005/2006 var:

- å sammenlikne innvandreres levekår med de generelle levekårene i Norge
- å sammenlikne levekårene blant innvandrerne i 2006 og i 1996
- å se situasjonen for innvandrere i Norge i forhold til levekårene for innvandrere i andre land

Utvalget i LKI 2005/2006 består av personer som da hadde minst to års botid i Norge med bakgrunn fra Bosnia-Hercegovina, Serbia-Montenegro, Tyrkia, Irak, Iran, Pakistan, Sri Lanka, Vietnam, Somalia og Chile. Vel halvparten har opphold av fluktgrunner, de fleste på humanitært grunnlag. Median botid var 12 år, men varierer mye mellom landgruppene, kortest blant irakere og somaliere, lengst blant pakistanere. Knappt én av ti i utvalget er etterkommere. Andelen etterkommere er størst blant pakistanere, vietnamesere og tyrkere.

Nedenfor gjengis de mest relevante resultatene fra LKI 2005/2006 sammen med noe nyere forskning.

### 5.6.1 Økonomisk fattigdom blant innvandrere

Det er ulike måter å definere økonomisk fattigdom på. Når man omtaler økonomisk fattigdom i

<sup>33</sup> Støren (1987), Gulløy, Blom og Ritland (1997) og Blom (1998), Blom/Henriksen 2005/2006

<sup>34</sup> Løwe, T. (2008), *Levekår blant unge med innvandrerbakgrunn. Unge oppvokst i Norge med foreldre fra Pakistan, Tyrkia og Vietnam*, Rapport 14/2008, Statistisk sentralbyrå

Norge, menes vanligvis relativ fattigdom sammenliknet med hva som er vanlig. Man er fattig når man har så lite penger at man ikke har råd til de forbruksgodene det er vanlig å ha, og ikke har råd til å delta i de sosiale aktivitetene det er vanlig å delta i. Hvordan fattigdom tallfestes vil avhenge av hvordan man definerer inntekt, inntektstperiode og fattigdomsgrense. Norge har ingen offisiell fattigdomsgrense. EU har en grense på 60 prosent av det enkelte lands medianlønn. Statistisk sentralbyrå (SSB) tar utgangspunkt i lav årsinntekt og benytter ulike definisjoner for fattigdom. Siden lav årsinntekt et enkelt år kan skyldes forhold som ikke nødvendigvis forbindes med dårlige levekår legger de i noen sammenhenger til grunn at en person eller et hushold må ha lavere inntekt over en treårsperiode for å bli klassifisert som økonomisk fattig. De personer eller husholdninger som har 50 eller 60 prosent av medianinntekten for alle i Norge, regnet ut etter EU- eller OECD-skalaen, defineres som fattige (medianinntekten er det midterste beløpet i en fordeling av inntekter sortert etter størrelse).

Fattigdomsstudier er basert på landspesifikke inntektsgrenser for fattigdom. Inntektene er også justert for kjøpekraftfordelene ved å tilhøre et stort hushold med flere inntekter framfor et lite hushold med én inntekt. For å kunne måle de økonomiske ressursene tilgjengelig for hver av personene, må en ta hensyn til at folk som bor sammen har anledning til å dele på inntekter og utgifter. Store hushold vil gjerne ha stordriftsfordeler ved at flere personer kan dele utgifter. SSB benytter to ulike måter å ta høyde for dette på (ekvivalensskalaer): OECD-skalaen gir den første voksne i husholdet vekten 1, øvrige voksne får vekten 0,7 og hvert barn får vekten 0,5. Til sammenlikning gir EU-skalaen den første voksne i husholdet vekten 1, øvrige voksne får vekten 0,5 og hvert barn får vekten 0,3. EU-skalaen er en modifisering av OECD-skalaen og her tillegges felleskonsum noe større vekt. Valg av ekvivalensskala påvirker beregningen av omfang og sammensetning av fattige i Norge. Bhuller og Aaberge (2011), som tallene i dette avsnittet er basert på, tar i tillegg hensyn til betydningen av regionale forskjeller i priser i bestemmelsen av fattigdom og spesifiserer regionsspesifikke fattigdomsgrenser (enklere sagt: det er dyrere å bo i byen enn på landet).

Mens den absolutte fattigdom dreier seg om det man trenger for å overleve, vil grensene for den relative fattigdommen variere med det generelle levekårsnivået. Et gjennomgående tema i forskningen er hvordan fattigdom og sosial eksklusjon kan begrepsfestes og måles.

«Fattigdom er en kilde til sosial eksklusjon, men ekskluderingsdynamikk er kompleks og ikke bare en funksjon av fattigdom. Moderne fattigdom er knyttet til kulturell og sosial kapital, så vel som økonomisk. Fattigdom er både relatert til ulikhet i helsetilstand, som avspeilet i ulike livslengder for sosiale klasser, og opptrer som ulikhet i livsstil der helsemessige og sosiale betingelser spiller sammen. Arbeidsrettede tiltak alene kan ikke bekjempe langvarig sosialhjelpsbruk og derfor heller ikke fattigdom. Situasjonen for de mest vanskeligstilte er knyttet til ulike livsløp og hendelser, som for eksempel rusmisbruk og sosial marginalisering. Bostedsløse, rusbrukere og personer med ulike lidelser nås ofte ikke av de vanlige utjevningsordningene».<sup>35</sup>

Det er ikke gitt at majoritets- og minoritetsbefolkningen har samsvarende oppfatninger av hva som konstituerer fattigdom i det norske samfunn. Analyser av komparative data (fra European Social Survey), viser imidlertid at innvandrere fra fattige deler av verden er vel så tilbøyelige som befolkningen for øvrig til å oppleve seg selv som fattige, gitt sin objektive inntektssituasjon. Innvandrere i Norge/Norden er ikke noe unntak, men nivået på subjektiv fattigdom blant innvandrere til Norden er likevel lavere enn nivået blant innvandrere i land utenfor Norden.<sup>36</sup>

Den «typiske» veien inn i fattigdom ser ut til å være forskjellig for nordmenn og innvandrere: for nordmenn går veien som oftest gjennom samlivsbrudd, for innvandrere gjennom det å ha store familier, kombinert med lavere yrkesaktivitet. Mange fattige innvandrere bor i svært store husholdninger.<sup>37</sup>

Andelen fattige innvandrere gikk ned fra 19 til 12 prosent mellom 1993 og 2007. Andelen fattige i resten av befolkningen gikk ned fra 3 til 2 prosent.<sup>38</sup> Nedgangen i antall fattige i denne perioden henger sammen med bedringen i arbeidsmarkedet og økningen i lønnsinntekter. Andelen fattige innvandrere blir lavere dersom verdien av kom-

<sup>35</sup> Forskningsrådet (2008), *Forskning og framtid. Et kunnskapsgrunnlag for forskning om arbeid, velferd og migrasjon*, Rapport fra Planutvalget

<sup>36</sup> FAMI - Senter for studier av fattigdom, minstesikring og sosial integrasjon (2010), *Resultatrapport fra prosjektet Fattigdom, minstesikring og sosial integrasjon*, Oslo: Forskningsrådet

<sup>37</sup> Krange, O., A. Skevik Grødem og T. Øia (2006), *Fattige innvandrerbarn*, NOVA Rapport 16/06

<sup>38</sup> Bhuller, M. og R. Aaberge (2011), *Økonomisk fattigdom blant innvandrere*, Samfunnsspeilet 1/2011, Statistisk sentralbyrå

munale tjenester inkluderes som en del av innvandrernes inntekt (utvidet inntekt).<sup>39</sup> Blant personer med flyktningbakgrunn var henholdsvis 22 og 16 prosent fattige i de nevnte periodene. Innvandrere fra Storbritannia, Tyskland, Polen og Russland hadde betydelig lavere andel fattige enn innvandrere fra landene i Asia og Afrika.

Innvandrere er betydelig mer utsatt for vedvarende fattigdom enn befolkningen for øvrig. Fattigdom har i større grad en varig karakter blant innvandrere enn blant den øvrige befolkningen. Sannsynligheten for å havne under fattigdomsgrensen reduseres likevel med økt botid. Det er de innvandrerne med botid under tre år som har lavest inntekt.

Lav yrkesinntekt i en familie medfører i stor grad fattigdom for alle personer som tilhører husholdet.<sup>40</sup> Enkelte innvandrere opplever økonomisk fattigdom selv om de er i lønnet arbeid. Særlig utbredt er fenomenet «fattige yrkesaktive» (working-poor) blant innvandrere fra Pakistan, hvor 15 prosent av husholdene med to fulltidsarbeidende voksne var fattige i treårsperioden 1993-1995. I perioden 2005-2007 var denne andelen sunket til 6 prosent. Også blant fulltidsarbeidende innvandrere fra Tyrkia og Somalia er fattigdomsandelene forholdsvis høye. Fattigdom er så å si fraværende blant fulltids yrkesaktive uten innvandrerbakgrunn.

Hele 12 prosent av innvandrerbarna levde i 2005-2007 i hushold som rådde over så små økonomiske ressurser at de ble karakterisert som fattige. Dette var en økning på 2 prosentpoeng fra perioden 1998-2001. Av barna med innvandrerbakgrunn i alderen 13-18 år var 13 prosent utsatt for økonomisk fattigdom i perioden 2005-2007, mens dette gjaldt 15 prosent av ungdom med innvandrerbakgrunn i alderen 19-24 år.

De høyeste andelene fattige barn under 13 år hadde bakgrunn fra Pakistan, Irak og Tyrkia. Her opplevde henholdsvis 27, 25 og 23 prosent av barna økonomisk fattigdom i perioden 2005-2007. I en rekke andre innvandrergrupper opplevde mer enn 10 prosent av barna økonomisk fattigdom i denne perioden.

25 prosent av innvandrerne som var fattige i 1993-1995, var fortsatt fattige i 2005-2007, mens dette gjaldt 11 prosent av den øvrige befolkningen. For enkelte grupper av innvandrere er andelen som blir værende i fattigdom etter 10 år, dobbelt så stor som for den øvrige befolkningen. Disse resultatene tyder på at innvandrere på mer

permanent basis vil være betydelig overrepresentert blant de økonomisk fattige i Norge.

Endringer i fattigdomsstatus henger tett sammen med endringer i lønnsinntekt, mens mottatte kontantoverføringer og kommunale tjenester endrer seg lite som følge av endring i fattigdomsstatus. Innstrømning til fattigdom henger derfor ofte sammen med bortfall av lønnsinntekter, mens utstrømning fra fattigdom henger sammen med økte lønnsinntekter.

Det har blitt mindre fattigdom blant nyankomne innvandrere etter tusenårsskiftet. Dette kan skyldes flere forhold, blant annet forskjeller i kvalifikasjoner mellom innvandrere som ankom før og nå (sammensetningseffekter), gunstigere arbeidsmarked og viktige politikkenringer som bedre tilrettelegging av offentlige støtteordninger for nyankomne flyktninger. Dessuten kan det ha skjedd endringer i holdninger til innvandrere blant arbeidsgiverne, som har bidratt til bedre jobbmuligheter.<sup>41</sup>

Regjeringens Handlingsplan mot fattigdom har som mål at alle skal gis mulighet til å komme i arbeid, at alle barn og unge skal kunne delta og utvikle seg, og at levekårene for de vanskeligst stilte skal bedres. Handlingsplanen er rettet inn mot tre delmål: 1) Tiltak for at alle skal gis muligheter til å komme i arbeid; 2) Tiltak for at alle barn og unge skal kunne delta og utvikle seg og 3) Tiltak for å bedre levekårene for de vanskeligst stilte. Konkrete integreringstiltak skal bidra til å øke innvandrerbefolkningens inkludering og deltakelse på alle samfunnsarenaer, og forhindre at denne gruppen har dårligere levekår enn andre.<sup>42</sup>

Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvar for gjennomføring av et flertall av tiltakene i handlingsplanen. Blant viktige tiltak i 2011 er kvalifiseringsprogram for utsatte grupper, samordning av tiltak for overføring fra fengsel til kvalifiseringsprogram, kompetanse- og utviklingstiltak for å forebygge og redusere barnefattigdom, tiltak for å forebygge og bekjempe bostedsløshet, tiltak for å øke kompetanse, kvalitet og tilgjengelighet i økonomi- og gjeldsrådgivningstilbudet i kommunene, tilskudd til aktivisering og arbeidstrening i regi av frivillige organisasjoner og samarbeid med organisasjoner for sosialt og økonomisk vanskeligstilte.

Direktoratet skal også følge med på utviklingen i antall mottakere av, og utgifter til, økonomisk sosialhjelp i 2011, spesielt i lys av utviklingen på arbeidsmarkedet. Direktoratet skal bidra til å

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> Bhuller og Aaberge (2011)

<sup>41</sup> Bhuller og Aaberge (2011)

<sup>42</sup> Finansdepartementet, Statsbudsjettet 2011-8, Handlingsplan mot fattigdom. Rapport og status



videreutvikle og formidle statistikk og indikatorer og systemer for tilstandsbeskrivelser på feltet fattigdom og sosial eksklusjon, herunder den årlige sosiale rapporteringen og følge arbeidet med den statistiske analysen innen sosialhjelpsområdet i regi av SSB.<sup>43</sup>

Flere andre departementer og direktorater deltar i oppfølgingen av Handlingsplan mot fattigdom.

### 5.6.2 Inntekt i innvandrerbefolkningen

Både innvandrere og befolkningen for øvrig har hatt en jevn inntektsvekst fra 1993 til 2007. Dette skyldes hovedsakelig økte lønnsinntekter. Det er imidlertid betydelige forskjeller i sammensetningen av inntektene mellom ulike innvandrergrupper og den øvrige befolkningen.

Innvandrerne har en gjennomsnittsinntekt som er omtrent 15 prosent lavere enn gjennomsnittsinntekten til resten av befolkningen, mens gjennomsnittsinntekten til flyktninger og norskfødte med innvandrerbakgrunn er rundt 25 prosent lavere enn gjennomsnittsinntekten til den øvrige befolkningen. Kommunale tjenester, som barnehage, utdanning, helsetjenester og pleie og omsorg, har en klar utjevneende effekt for mange innvandrergrupper.

Det er følgende kjennetegn for innvandrere knyttet til inntekter og utgifter:

- Innvandrere har lavere inntekt etter skatt sammenliknet med befolkningen for øvrig.
- Det er en større andel innvandrere i lavinntektsgruppen sammenliknet med befolkningen for øvrig.
- Innvandrere får oftere sosialhjelp, bostøtte og kontantstøtte. For andre stønadsordninger er det liten forskjell.
- Andelen innvandrere som mottar ulike offentlige stønadsordninger har generelt gått ned i perioden 1996 – 2005/2006. Klarest nedgang er det i forhold til sosialstønad. Unntak er attføringspenger og sykelønn som har steget noe.
- Innvandrere opplever større problemer med utgifter enn resten av befolkningen.

Innvandrerne inntekt etter skatt i 2008, kontrollert for varierende husholdsstørrelse, ligger klart lavere enn resten av befolkningens inntekt.<sup>44</sup> 36 prosent av alle personer i husholdninger, der hovedinntektstaker var innvandrer med landbakgrunn fra Øst-Europa, Asia, Afrika og Latin-Amerika, hadde en inntekt under lavinntektsgrensen

(EU definisjon). Personer i innvandrerhusholdninger hadde dermed en sannsynlighet for å tilhøre lavinntektsgruppen som var mer enn tre ganger så høy som for befolkningen generelt.<sup>45</sup> Andelen er særlig stor blant nyankomne og blant flyktninger.<sup>46</sup>

Øverst i inntektshierarkiet blant innvandrere fra Asia (inkl. Tyrkia), Afrika, Sør- og Mellom-Amerika og Øst-Europa kommer personer med bakgrunn fra India, Bosnia-Hercegovina, Sri Lanka, og Iran (mer enn 80 prosent av medianinntekt i befolkningen).<sup>47</sup> Innvandrere med bakgrunn fra Irak, Afghanistan og Somalia kommer dårligst ut med henholdsvis 60, 60 og 51 prosent av befolkningens inntektsnivå (figur 5.2). Inntektsfordelingen gjenspeiler, til en viss grad, botid i landet.

Sysselsettingsandelen i den enkelte landgruppe har mye å si for inntektsnivået i gruppa. Blant dem fra Somalia og Irak, med hovedinntektstaker med mer enn ni års botid, er det fortsatt halvparten som tilhører husholdninger uten noen yrkestilknyttede.<sup>48</sup> Det er dessuten langt mindre vanlig blant innvandrerpar at begge er i lønnet arbeid enn blant par i befolkningen som helhet. Innvandrerforeldre sørger selv for pass av egne barn, i større grad enn folk flest.

Innvandrere opplever større problemer med utgifter enn befolkningen generelt. Her har det vært liten endring fra 1996 til 2005/2006. Det faktum at ikke-vestlige innvandreres inntekt gjennomgående er lavere enn den øvrige befolkningens inntekt, preger ikke i særlig grad deres tilgang til kapitalgoder som det er vanlig å ha i samfunnet (som bil, vaskemaskin og pc). Somaliere og irakere representerer et mulig unntak her.

<sup>44</sup> Inntekt etter skatt er summen av yrkesinntekter (lønns- og næringsinntekt), kapitalinntekter og overføringer (pensjoner, ledighetstrygd, barnetrygd, bostøtte, sosialhjelp m.m.), fratrukket utlignet skatt og negative overføringer (pensjonspremie i arbeidsforhold og betalt barnebidrag). I følge SSB vil dette for de fleste hushold tilsvare det man har disponibelt til forbruk og sparing.

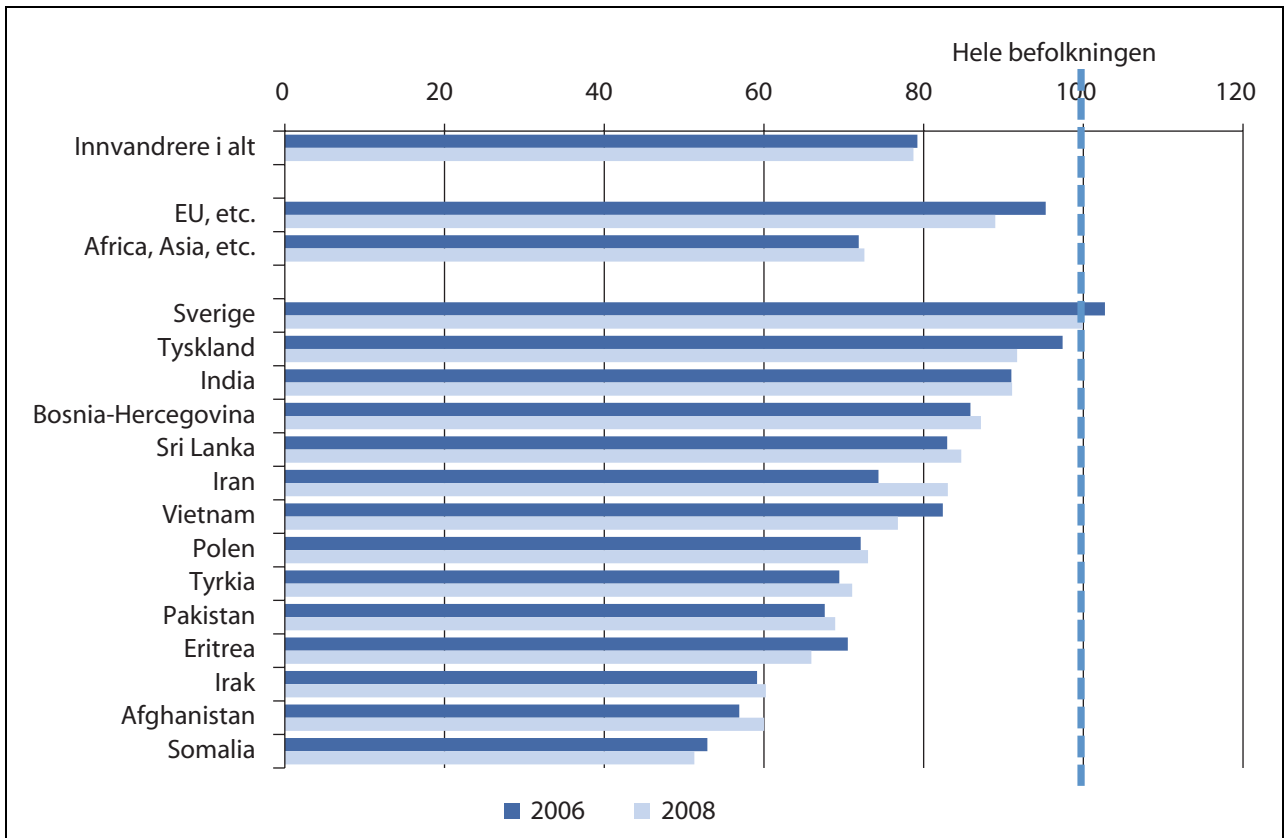
<sup>45</sup> Epland J., M. F. Gladhaug, M. I. Kirkeberg, T. M. Normann og F. Strøm (2011), *Økonomi og levemåte for ulike lavinntektsgrupper 2010*, Rapport 05/2011, Statistisk Sentralbyrå

<sup>46</sup> Østby, L. (2010), *Innvandrere med lavinntekt*, Rapport 05/2010. Se også SSB Rapport 19/2008 og SSB Rapport 08/2007

<sup>47</sup> For befolkningen som helhet var median inntekt per forbruksenhet etter skatt i 2008 om lag 285 700 kroner per forbruksenhet. EU-skalaen, som er lagt til grunn her, gir første voksne forbruker i husholdet vekt 1, neste voksne vekt lik 0,5, mens hvert barn får vekt lik 0,3. For innvandrere eller norskfødte med innvandrerforeldre fra Asia, Afrika etc. var median husholdsinntekt 207 300 kroner.

<sup>48</sup> Østby, L. (2010), *Innvandrere med lavinntekt*, Rapport 05/2010, Statistisk sentralbyrå

<sup>43</sup> Arbeidsdepartementet, *Tildelingsbrev til NAV* av 10.2.2011



Figur 5.2 Inntekt etter skatt per forbruksenhet. EU-skala. Median for innvandrere. 2006 og 2008. Hele befolkningen<sup>1</sup> = 100.

<sup>1</sup> Studenter er utelatt

Over halvparten oppgir at de hjelper familien i hjemlandet økonomisk, bl.a. svarer fire av ti somaliere at de sender månedlige bidrag til familien i opprinnelseslandet.

Endringer i sammensetningen av innvandrergruppa, og botid, kan være med på å forklare endringer i andelen som har lav inntekt. Botid vil virke inn på statistikken ved at de som har bodd her lenger ofte får en nærmere tilknytning til arbeidslivet og en positiv inntektsutvikling. En økt andel flyktninger og asylsøkere med kort botid vil trolig være med på å dra gjennomsnittlig inntekt ned.<sup>49</sup>

### 5.6.3 Sosiale overføringer

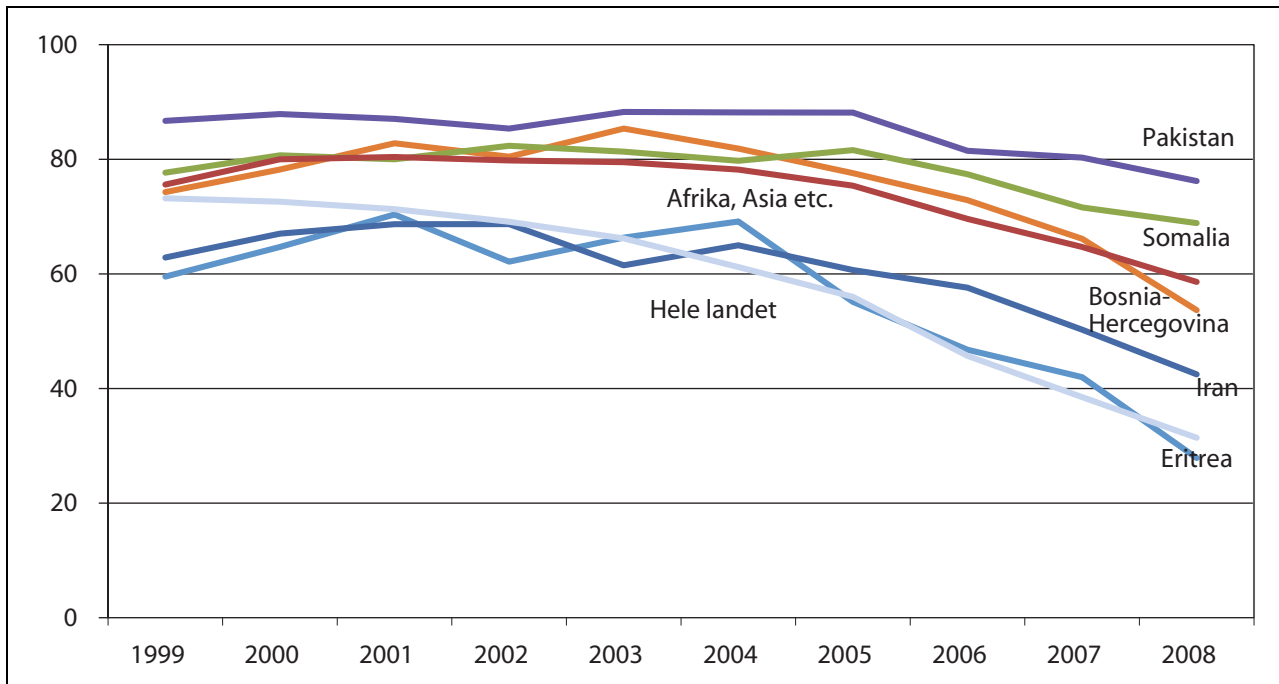
I alt mottok 48 prosent av innvandrerne en eller annen trygdeytelse i 2009. Det er litt høyere enn andelen på 45 prosent for hele befolkningen. Flyktninger mottar oftere ytelser og større utbetalinger enn arbeidsinnvandrere og familieinnvan-

drere. Lengre botid ser ut til å øke bruken av trygdeordninger. Barnetrygd er den klart vanligste ytelsen. Deretter følger sykepenger (i alt 12 prosent), dagpenger (9 prosent), sosialhjelp (8 prosent), bostøtte (7 prosent) og kontantstøtte (5 prosent). Under 1 prosent av innvandrerne har alderspensjon.<sup>50</sup>

Innvandrere mottar enkelte sosiale overføringer, som sosialhjelp, bostøtte og kontantstøtte, oftere enn gjennomsnittet i befolkningen. For andre stønadsordninger er det liten forskjell. Andelen sosialhjelpsmottakere i hele befolkningen gikk ned fram til 2008. Nedgangen var størst blant innvandrere, noe som hovedsakelig skyldes økt arbeidsinnvandring. Men det var også en nedgang uavhengig av innvandringsgrunn. Av alle innvandrere 18 år og eldre mottok 8 prosent sosialhjelp minst en gang i løpet av 2008. Dette er en nedgang fra 12 prosent i 2005 (se figur 5.4). For

<sup>49</sup> LKI 2005/2006

<sup>50</sup> Löwe, T. (2011), *Innvandrerens bruk av velferdsordninger i 2009. Mottak av 16 typer trygdeytelser blant ulike innvandrergupper*, Rapporter 2011/07, Statistisk sentralbyrå



Figur 5.3 Kontantstøttebruk blant ett- og to åringer. 1999-2008. Prosent.

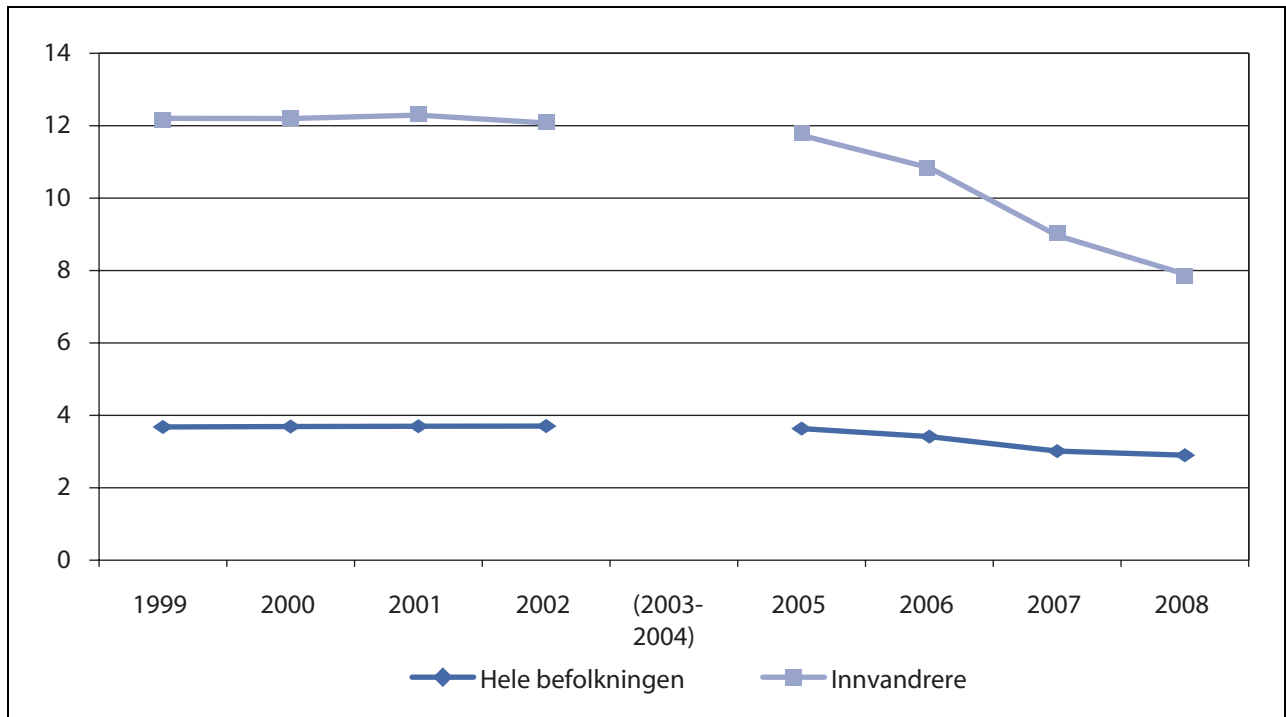
hele befolkningen 18 år og eldre ble andelen sosialhjelpsbrukere redusert fra 4 prosent i 2005 til 3 prosent i 2008.<sup>51</sup>

Innvandrere fra Afrika skiller seg ut med en særlig høy andel sosialhjelpsmottakere. 25 prosent mottok sosialhjelp i 2008 (se figur 5.5). Blant innvandrere fra Øst-Europa utenom EU var andelen 10 prosent, mens de fra Sør- og Mellom-Amerika lå på 7 prosent. Blant innvandrere fra Asia var andelen sosialhjelpsmottakere 11 prosent, men dette gjennomsnittet skjuler store variasjoner mellom de ulike landene. Innvandrere fra ulike land i Asia varierer med hensyn til både innvandringsgrunn og botid. Variasjonene ut fra hvilke land/verdensdeler innvandrerne kommer fra kan delvis forklares med at landgruppene er ulike med hensyn til innvandringsgrunn og botid. Flyktninger er den innvandringsgruppen med høyest andel sosialhjelpsmottakere. I 2008 mottok 26 prosent av disse sosialhjelp – en nedgang fra 36 prosent i 2005. Blant familieinnvandrerne var andelen 7 prosent. Blant arbeidsinnvandrerne og blant dem som kom for å ta utdanning, mottok bare rundt 1 prosent sosialhjelp. Det er særlig flyktninger med kort botid som mottar sosialhjelp.

Mange innvandrere har reduserte trygderettigheter fordi de mangler botid i landet, andre fordi de har vært kort tid i arbeid. For de store ytelsene, alderspensjon og uførepensjon, gjelder et inngangsvilkår om tre års medlemskap i folketrygden. Innvandrere kan altså få tilgang til disse ytelsene når de har bodd i Norge i tre år, gitt at de fyller lovens øvrige krav mht. alder, helse etc. Bestemmelsene om trygdetid og botid innebærer at personer som innvandret til Norge i voksen alder vil ha vanskelig for å opparbeide fulle rettigheter i folketrygden. For personer som har fått innvilget oppholdstillatelse som flyktning gjelder særlige regler. Flyktninger er unntatt fra kravene til forutgående medlemskap for rett til alderspensjon, uførepensjon, arbeidsavklaringspenger og ytelser til enslig forsørger og etterlatt ektefelle og barn. Videre har flyktninger rett til full minstepensjon eller minste pensjonsnivå uten hensyn til oppjent trygdetid.

Av innvandrerne som mottar alderspensjon, vil mange bare ha rett til en begrenset pensjon på grunn av kort botid. I 2006 ble det innført en supplerende stønad for personer med kort botid i Norge. Andelen som mottar supplerende stønad er en indikator på hvor mange mennesker over 67 år som faktisk bor i Norge, men som har for kort botid til å ha opparbeidet alderspensjon. I 2009 ble det utbetalt supplerende stønad til knapt 3 000 personer, hvorav nesten to tredjedeler var kvin-

<sup>51</sup> Hirsch, A. (2010), *Sosialhjelpsmottakere blant innvandrere 1999-2002, 2005-2008*, Rapport 35/2010, Statistisk sentralbyrå



Figur 5.4 Sosialhjelpsmottakere 18 år og eldre 1999-2002, 2005-2008. Prosent

ner. Nærmere 71 prosent mottok redusert ytelse, de aller fleste fordi de også mottok alderspensjon fra folketrygden. Andelen menn med redusert ytelse var knapt 75 prosent., mens andelen kvinner var nærmere 69 prosent.

I det nye pensjonssystemet, som trådte i kraft 1. januar 2011, beregnes pensjonen ut fra alle opp-tjeningsår. Personer som kommer til Norge etter fylte 67 år uten å ha hatt trygdetid i Norge, vil ikke uten videre få rett til en norsk alderspensjon.

Både en del personer med innvandrerbakgrunn og en del med norsk bakgrunn tar med ytelser fra folketrygden ved flytting til utlandet. Alderspensjonen er den største enkeltytelsen som utbetales gjennom NAV Internasjonalt, etterfulgt av uførepensjonen. 43 prosent av mottakerne av stønader som utbetales via NAV Internasjonalt er til personer uten innvandrerbakgrunn.<sup>52</sup> Det kan være hensiktsmessig å se nærmere på hvordan det nye pensjonssystemet fungerer for innvandrerbefolkningen.

De svake trygderettighetene er en hovedgrunn til at innvandrere oftere er henvist til kommunal sosialhjelp enn de med norsk bakgrunn. Sosialhjelp, som reduseres krone for krone mot arbeidsinntekt, gir svake insentiver til arbeidsdeltakelse. At den er skjønnspreget og lite gjennom-

siktig, gir lett opphav til mistillit mellom brukerne og de offentlige institusjonene, og til svekket tillit til brukerne i bomiljø og på arbeidsplasser.<sup>53</sup>

Sammen med andre faktorer, som et bedre arbeidsmarked, kan innføringen av introduksjonsordningen, jf. kap. 8, ha bidratt til færre sosialhjelpsmottakere blant flyktninger.<sup>54</sup>

#### 5.6.4 Vedvarende lavinntekt<sup>55</sup>

Lav inntekt over tid vil tære på økonomiske og andre ressurser, og antas å øke risikoen for fattigdom. For perioden 2006-2008 var innvandrerbefolkningen sterkt overrepresentert blant personer med vedvarende lavinntekt – drøyt 25 prosent mot 8,2 prosent i befolkningen som helhet.<sup>56 57</sup>

Andelen personer med innvandrerbakgrunn som har vedvarende lavinntekt, har nesten ikke endret seg de siste årene. Men siden personer

<sup>52</sup> NOU 2011: 7, Velferd og migrasjon

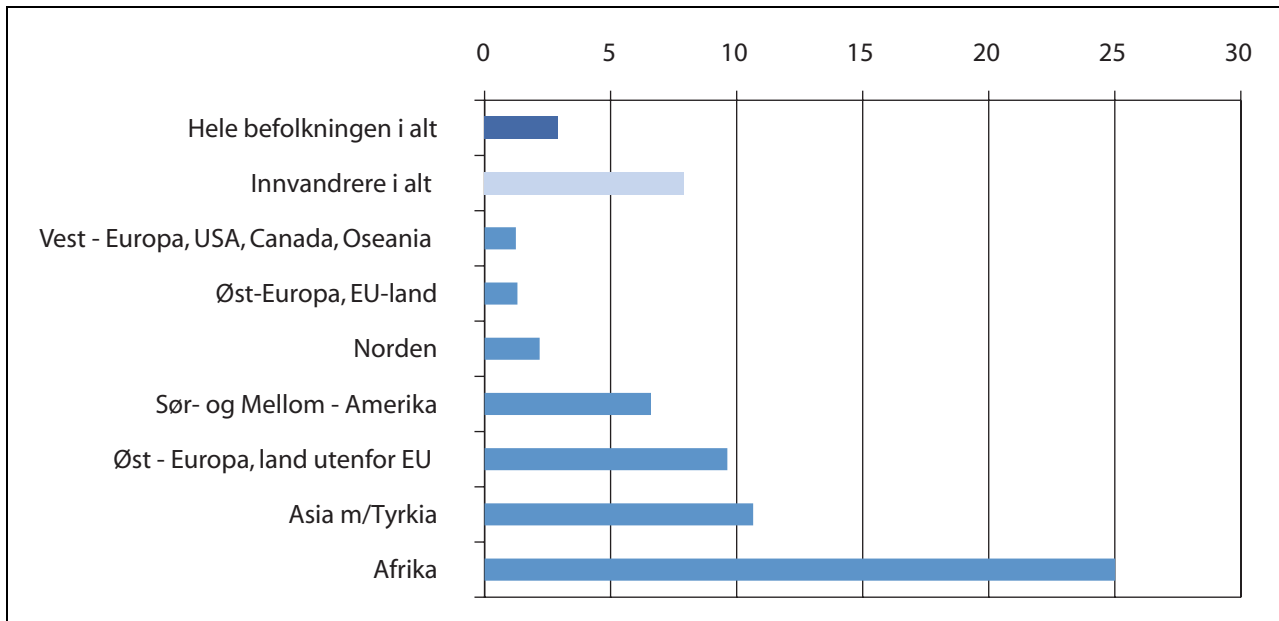
<sup>53</sup> Hatland, A. (2010), *Innvandrerne møte med velferdsstaten*, Tidsskrift for velferdsforskning, nr. 3-2010

<sup>54</sup> Hirsch, A. (2010)

<sup>55</sup> Lavinntekt over en treårsperiode

<sup>56</sup> Statistisk sentralbyrå (2011), *Inntektsstatistikk for husholdninger. Ulike grupper, 2009*, <http://www.ssb.no/emner/05/01/inntind/>, hentet 02.06.2011

<sup>57</sup> I følge EUs målemetode: 60 prosent av medianinntekt. OECD opererer med lavinntekt 50 prosent av medianinntekt



Figur 5.5 Innvandrere med sosialhjelp, etter verdensdel (bosatte per 1.1.2009) 18 år og eldre. 2008. Prosent

med innvandrerbakgrunn utgjør en økende andel av befolkningen totalt, blir det et stadig høyere antall innvandrere i lavinntektsgruppen. Mange av innvandrerne med vedvarende lavinntekt har kommet til Norge i de siste årene. Blant dem som hadde vedvarende lavinntekt i 2006-2008, hadde over halvparten innvandret til landet i årene 2000-2006.<sup>58</sup>

Forekomsten av lavinntekt er spesielt høy blant innvandrere av ikke-vestlig opprinnelse, og i noen grad blant unge aleneboende. Andelen (og antallet) innvandrere med ikke-vestlig landbakgrunn i lavinntektsgruppen har økt siden slutten av 1990-tallet. Andelen med lavinntekt har også økt blant barnefamilier – enslige forsørgere og par med barn – og særlig de mest barnerike familiene. Barnefamilier med ikke-vestlig landbakgrunn er sterkt overrepresentert i lavinntektsgruppen og står for mye av den økte forekomsten av lavinntekt blant barnefamiliene. Lavinntektsproblemene blant innvandrere med ikke-vestlig landbakgrunn skyldes bl.a. at mange mangler formell utdanning og at færre er yrkesaktive enn i befolkningen for øvrig. Botid i landet har stor betydning for forekomst av lavinntekt, spesielt blant ikke-vestlige innvandrere.<sup>59</sup>

Figur 5.6 viser at 26 prosent av alle innvandrere hadde vedvarende lavinntekt i treårsperi-

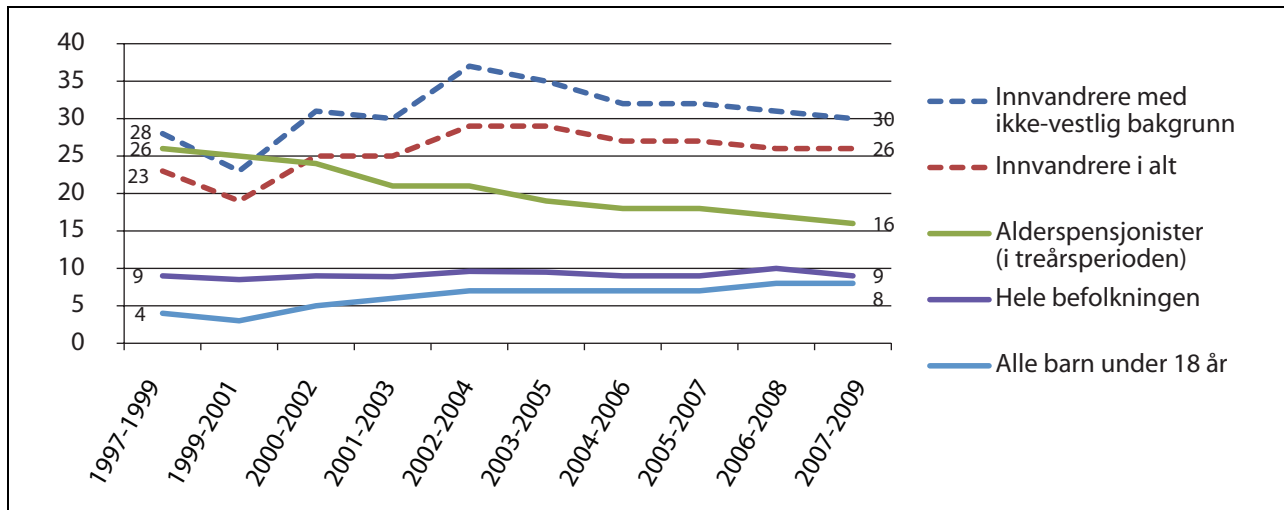
oden 2007-2009 (EU-definisjon). Dette var samme andel som ved forrige måling, fra 2006-2008. Den høyeste andelen med treårsinntekter under lavinntektsgrensen finner vi blant innvandrere med ikke-vestlig landbakgrunn, med en andel på 30 prosent.

Etter en periode der andelen innvandrere i lavinntektsgruppen gikk noe ned (EU-skala), har det fra og med 2002 vært en økning i andelen med lavinntekt i denne gruppen<sup>60</sup>. Det kan være flere forklaringer på denne utviklingen, men endringer i arbeidsmarkedet er trolig en viktig faktor. I tillegg til arbeidsmarkedet kan også demografiske forhold spille inn. Erfaringsmessig vil nyankomne flyktninger ha større vansker med å få innpass i arbeidsmarkedet enn innvandrere med lengre botid og dermed ha en lavere inntekt.

Med økt botid, faller også andelen innvandrere med lavinntekt. For alle innvandrere som har bodd i landet i tre år, hadde 40 prosent vedvarende lavinntekt i 2008. For innvandrere som har bodd i landet fra fire til ni år er andelen med lavinntekt nede på 31 prosent, og faller ytterligere til 19 prosent for alle som har bodd i landet i 10 år eller mer. Innvandrere med lang botid i Norge utgjør likevel mer enn dobbelt så høy andel med vedvarende lavinntekt enn det en finner i befolkningen generelt (8 prosent). Det er store variasjo-

<sup>58</sup> Statistisk Sentralbyrås inntektsstatistikk for husholdninger  
<sup>59</sup> NOU 2009: 10, Fordelingsutvalget

<sup>60</sup> Statistisk sentralbyrå (2008), *Økonomi og levekår for ulike grupper, 2007*, Rapport 19/2008, Statistisk sentralbyrå



Figur 5.6 Andel personer med vedvarende lavinntekt, etter ulike kjennemerker. EU-definisjonen<sup>1</sup> (60 prosent)

<sup>1</sup> Forskjellen på OECD og EU sine definisjoner av lavinntekt er at den første (OECD) velger 50 prosent av medianinntekten som lavinntektsgrense, mens den andre (EU) velger 60 prosent av medianen. I tillegg legger de to skalaene ulik vekt på hvilke størrelsesfordeler husholdningene oppnår ved at flere bor sammen, for eksempel når det gjelder fellesutgifter knyttet til bolig, TV, vaskemaskin, avis, telefon osv.

ner mellom innvandrergруппene, der noen innvandringsland peker seg ut ved å ha en svært høy andel med vedvarende lavinntekt, selv etter lang botid. Dette gjelder for eksempel for innvandrere med bakgrunn fra Tyrkia, Pakistan, Irak og Somalia. Selv etter ti års botid hadde innvandrere med bakgrunn fra disse landene en andel med vedvarende lavinntekt på mellom 30 og 62 prosent. Blant de innvandrergруппene der andelen med lavinntekt – etter minst ti års botid – er på nivå med hele befolkningen, finner en først og fremst innvandrere fra vesteuropeiske land som Storbritannia, Sverige, Danmark og Tyskland. Men også for noen innvandrere med bakgrunn fra land utenfor Europa, er andelen med vedvarende lavinntekt relativt lav, når de har bodd i landet i flere år. Dette gjelder for eksempel for innvandrere fra Sri Lanka og Vietnam. Den store variasjonen i lavinntekt innen grupper av innvandrere med like lang botid, tilsier at også andre faktorer enn botid er med på å forklare variasjoner i vedvarende lavinntekt.<sup>61</sup>

### 5.6.5 Barn og unge i familier med vedvarende lavinntekt

Oppvekst i husholdninger med vedvarende lavinntekt er i økende grad noe som rammer barn med innvandrerbakgrunn. Kombinasjonen av svak

yrkestilknytning blant de voksne og høy forsørgelsesbyrde på grunn av store familier, har ført til at mange innvandrerfamilier har hatt en dårligere inntektsutvikling enn befolkningen generelt.

Det har blitt flere barn med innvandrerbakgrunn i lavinntektsgruppen de siste årene, jf. figur 5.7. Omtrent en av fire barn og unge under 18 år med innvandrerforeldre bodde i 2002 i husholdninger med vedvarende lavinntekt, mens dette gjaldt under 4 prosent av barn og unge uten innvandrerbakgrunn (EU definisjon). Andelen har økt de senere årene.

Rekruttering av barn til lavinntektsgruppen har først og fremst skjedd fra de familier som tradisjonelt er sterkt overrepresentert under lavinntektsgrensen. Dette gjelder for eksempel barn av enslige forsørgere, barn i store familier og barn med ikke-vestlig landbakgrunn. I en særstilling står barn med somalisk og irakisk bakgrunn, hvorav rundt halvparten av barna bor i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Også andre store innvandrergrupper som pakistanere og tyrkere har en høy andel økonomisk utsatte barn.<sup>62</sup>

Det er store geografiske variasjoner i forekomsten av barn i lavinntektshusholdninger. Størst andel barn i lavinntektshusholdninger er det i små kommuner i Nord-Norge, og storbykommunene

<sup>61</sup> Epland, Gladhaug, Kirkeberg, Normann og Strøm (2011)

<sup>62</sup> Dzamarija, M. T. (2010), *Barn og unge med innvandrerforeldre – demografi, levekår, inntekt og arbeidsmarked*, Rapport 2010/12, Statistisk sentralbyrå

Tabell 5.1 Andelen innvandrere med vedvarende lavinntekt<sup>1</sup> (EUs definisjon), etter botid. Treårsperioden 2005-2008. Prosent

	I alt		Botid	
	I alt	3 år	4-9 år	10 år og lengre
Hele befolkningen	8,2	-	-	-
Innvandrere	24,6	39,5	30,5	19,4
Landbakgrunn fra <sup>2</sup> :				
Norden, vest-Europa unntatt Tyrkia, Nord-Amerika og Oseania	11,3	24,5	14,5	9,0
Øst-Europa, Asia, Afrika, Latin-Amerika og Tyrkia	29,7	44,2	34,5	24,5
Danmark	9,4	24,7	14,5	7,9
Storbritannia	9,8	15,0	14,0	8,4
Sverige	10,0	22,0	13,2	7,8
Tyskland	11,8	21,2	11,4	9,8
Sri Lanka	16,5	40,6	22,7	14,8
Bosnia-Hercegovina	18,1	21,6	14,2	18,5
Polen	21,3	46,4	24,9	20,2
Vietnam	21,9	32,4	16,6	14,4
Russland	26,6	53,3	27,9	13,4
Iran	26,6	47,5	34,5	23,0
Tyrkia	32,1	43,3	33,7	30,9
Pakistan	34,8	45,6	40,2	33,3
Irak	49,9	74,2	50,7	46,1
Somalia	67,4	83,6	69,2	61,5

<sup>1</sup> Studenter ikke inkludert

<sup>2</sup> Kun innvandrere

Kilde: Inntektsstatistikk for husholdninger, SSB

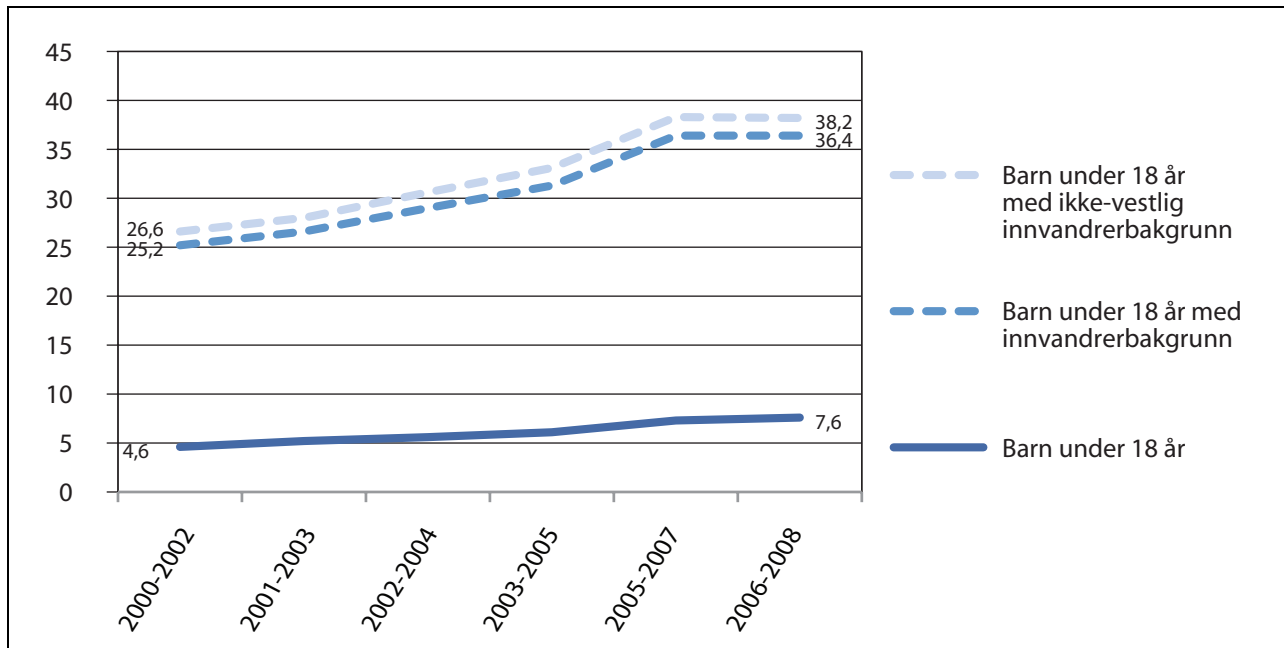
Oslo og Drammen. Nesten to av ti barn i lavinntektshusholdninger bor i Oslo. Nesten åtte av ti barn i lavinntektshusholdninger i Oslo har bakgrunn fra Øst-Europa, Asia, Afrika eller Latin-Amerika.

Det er en sterk sammenheng mellom sannsynligheten for å havne i lavinntektsgruppen, og antall barn i familien. Blant alle ikke-vestlige parfamilier har 12 prosent fire barn, men blant tilsvarende familier med vedvarende lavinntekt er det 20 prosent som har fire barn. 8 prosent av alle ikke-vestlige parfamilier har fem eller flere barn,

men i lavinntektsgruppen er andelen 18 prosent.<sup>63</sup> Mye tyder på at det er samspill mellom innvandrersfamiliers økonomiske situasjon og forskjeller i barnas hverdagsliv.

Innvandrere kommer dårligere ut enn resten av befolkningen når det gjelder boligstandard og utstyr i hjemmene. Dette gjelder i enda større grad den subjektive opplevelsen av situasjonen,

<sup>63</sup> Epland, J. og Kirkeberg M. I. (2007), *Barn i lavinntektsfamilier 1996-2004*, Rapporter 2007/33, Statistisk sentralbyrå



Figur 5.7 Andel barn i familier med vedvarende lavinntekt. EU-definisjon (60 prosent)

som hvorvidt familien føler at pengene ikke strekker til, eller om de klarer å reise 10 000 kroner på kort varsel. Innvandrerne oppgir også sjeldnere at de har ressurspersoner de kan henvende seg til når familien trenger ulike former for støtte.

Innvandrerbarna merker den dårlige familieøkonomien gjennom at foreldrene oftere enn andre ikke har råd til å gi dem penger til aktiviteter. Ungdom i fattige familier deltar sjeldnere enn annen ungdom i organiserte fritidsaktiviteter og har mindre vennekontakt enn annen ungdom på fritiden.<sup>64</sup> Barn/unge som vokser opp i fattige familier har en klart større risiko for å være sosialt ekskludert enn barn i familier med normale/gode inntekter. Det er et gjennomgående funn fra forskningen at selv om inntekt har betydning for å forklare risiko for sosial eksklusjon, trer etnisk bakgrunn fram som en vel så viktig forklaringsfaktor.<sup>65</sup>

De fattige innvandrerbarna formidler oftere enn noen annen kategori at det er viktig for foreldrene deres at de gjør det bra på skolen. Det er små forskjeller i tilliten og nærheten til foreldrene, men likevel en klar tendens til at innvandrerbarn oftere opplever at foreldrene alene tar avgjørelser som angår barnet, mens forhandlingsidealet står sterkere i norske familier.

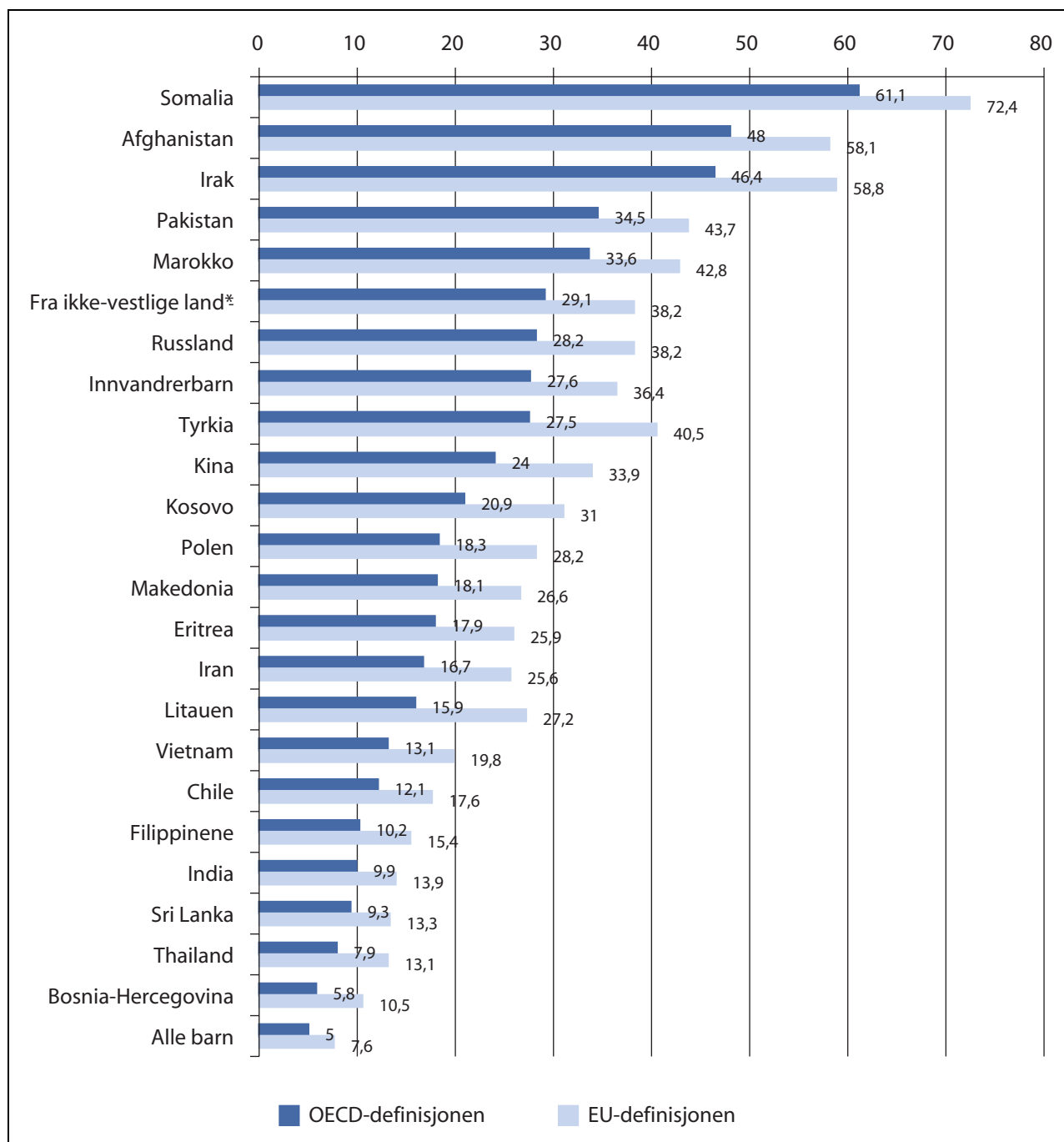
Når det gjelder trivsel på skolen, kontakt med lærerne, vurderingen av skoleprestasjoner og fritidsaktiviteter, er det bare små forskjeller mellom barn med innvandrerbakgrunn og barn med norsk bakgrunn, og mellom barn i lavinntektsfamilier og andre barn. Noen trender peker seg likevel ut: barn med innvandrerbakgrunn treffer oftere venner ute (de tar sjeldnere med venner hjem, og er mindre hjemme hos venner), de deltar mindre i organiserte fritidsaktiviteter, men de trives bedre enn fattige norske barn på skolen, og uttrykker større tillit til lærerne. Skolen framstår dermed som en viktig arena for integrering for disse barna: for barn fra lavinntektsfamilier er det ikke en tilleggsbelastning i skolesammenheng å ha innvandrerbakgrunn, det kan snarere se ut som en ressurs.<sup>66</sup>

<sup>64</sup> Sletten, M. (2011), *Å ha, å delta, å være en av gjengen. Velferd og fattigdom i et ungdomsperspektiv*, Doktoravhandling utført ved Universitetet i Oslo, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, det samfunnsvitenskapelige fakultet

<sup>65</sup> FAMI – Senter for studier av fattigdom, minstesikring og sosial integrasjon (2010), *Resultatrapport fra prosjektet Fattigdom, minstesikring og sosial integrasjon*, Oslo: Forskningsrådet

<sup>66</sup> Krange, Skevik Grødem, Øia (2006)





Figur 5.8 Andel barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt etter landbakgrunn<sup>1</sup>. Alder referer seg til siste året i treårsperioden 2005-2008.

<sup>1</sup> SSB gikk i 2008 bort fra å bruke betegnelsen ikke-vestlig.

## 5.7 Utdanning, arbeid og deltakelse i sivilsamfunnet – betydning for levekår

Utdanning og lønnet arbeid er avgjørende for utjevning av levekår i befolkningen. Lavinntekt blant innvandrere med ikke-vestlig landbakgrunn skyldes at mange mangler formell utdanning og at fær-

re er yrkesaktive enn i befolkningen for øvrig.<sup>67</sup> Samfunnsøkonomisk sett virker kompetansen til befolkningen inn på verdiskapningen i landet, og dermed på hvor store ressurser som samlet er til fordeling. For den enkelte er utdanning ofte starten på en årsakskjede som gjør det mulig å realisere

<sup>67</sup> NOU 2009: 10, Fordelingsutvalget

ressurser på andre levekårsområder. Utdanning gir jobbmuligheter, som igjen har betydning for inntekt, som igjen påvirker mulighetene på boligmarkedet og tilgangen til et helsefremmende nærmiljø. Utdanning er også viktig i forhold til likestilling og samfunnsdeltakelse. Det vises til nærmere omtale i kapittel 7 Utdanning.

Hovedinntektskilden for majoriteten av befolkningen er arbeidsinntekt, i form av lønn og næringsinntekter. Arbeidets betydning for levekår er avhengig av flere faktorer som tilgang til arbeid, arbeidets innhold, omfang, lønn og når man arbeider.

Det er en overrepresentasjon av innvandrere i enkelte yrker uten krav til utdanning. Innvandrere er videre underrepresentert i lederyrker og yrker som krever høyere utdanning.<sup>68</sup> I tillegg er innvandrere oftere overkvalifisert for den jobben de har. Dette gjelder i særlig grad innvandrere fra Afrika, Asia m.v.<sup>69</sup> Innvandrere fra land utenfor OECD har lavere timelønn enn resten av befolkningen, også etter kontroll for en rekke kjennetegn som har betydning for timelønn.<sup>70</sup>

Arbeidsmiljøet er også viktig i en levekårsammenheng. Det gjelder særlig de fysiske, psykososiale og organisatoriske sidene av arbeidsmiljøet. Innvandrere opplever at de har mindre kontroll over eget arbeid, høyere forekomst av ulykker og mer psykisk belastning (plaging og erting) knyttet til arbeidet enn resten av befolkningen. Innvandrere har videre en høyere forekomst av ergonomiske, mekaniske eksponeringer og opplever gjennomgående et dårligere psykososialt arbeidsmiljø enn den øvrige befolkningen.<sup>71</sup> Det er en betydelig andel innvandrere som rapporterer om selvopplevd diskriminering i arbeidslivet. Opplevd diskriminering ved ansettelser forekommer oftere blant menn med innvandrerbakgrunn enn blant innvandrerkvinner.<sup>72</sup> Det vises til nærmere omtale i kapittel 6 Arbeid og sysselsetting.

De med høyt utdannings- og inntektsnivå deltar også mest ved valg og på sivilsamfunnets ulike arenaer. Det er særlig de delene av innvandrerbefolkningen som har dårlige levekår som, i mindre

grad enn resten av befolkningen, deltar i demokratiske prosesser. Dermed får de også mindre makt og innflytelse, og mindre mulighet til å påvirke sin egen situasjon.

Det som i stor grad avgjør om en person utfører frivillig arbeid er sosioøkonomiske forhold samt språkferdigheter for innvandreres vedkommende. Det å være avhengig av offentlige ytelser, som trygd, gir mindre sannsynlighet for å delta i sivilsamfunnet, mens økt inntekt øker sannsynligheten for deltakelse.<sup>73</sup> Personer med innvandrerbakgrunn er overrepresentert blant dem som på ulike måter er sosialt ekskludert (ofte arbeidsledige, oftere ensomme, sjeldnere fortrolige venner, mindre sosial kontakt, større problemer med å få hjelp og støtte i vanskelige situasjoner, osv). Forskjellene i sosial integrasjon er synlige allerede i barneårene.<sup>74</sup>

Samtidig viser forskning at tilknytning til frivillige organisasjoner bidrar til utvikling av tillit på individnivå. Mangel på frivillig deltakelse medfører altså lavere tillit til samfunnets institusjoner og følelse av samhørighet. Og nettopp tillit er en sentral forutsetning for å lykkes med integrering.

Frivilligheten har i økende grad blitt en arena for de ressurssterke, mens personer med lav inntekt, utdanning og svak tilknytning til arbeidsmarkedet oftere faller utenfor. De sosiale forskjellene i organisasjonslivet øker. Flere organisasjonstyper enn før rekrutterer også sosialt skjevt. Tradisjonelt har de kollektive folkebevegelsene rekruttert svært bredt, mens nå er det de ressurssterke som er flinkest til å orientere seg i det nye organisasjons-samfunnet. Personer med lav sosial status svarer oftere at de ikke deltar fordi ingen har spurt dem, eller fordi de ikke vet hvor de skal begynne.<sup>75</sup> Denne delen av befolkningen mister dermed den muligheten frivilligheten gir til oppbygging av kunnskap og nettverk.

I idrettslivet har både jenter og gutter med innvandrerbakgrunn lavere grad av deltakelse enn andre barn/unge. Mangel på ressurser i familien forklarer også her en stor del av denne underrepresentasjonen. Ved sammenlikning av den sosiale aktiviteten til barn fra Somalia/Pakistan med aktiviteten til den generelle barne-/ungdomsbefolkningen, er det nesten tre ganger så mange av

<sup>68</sup> Olsen, B. (2010), *Innvandrerungdom og etterkommere i arbeid og utdanning*, Rapporter 9/2010, Statistisk sentralbyrå

<sup>69</sup> Villund, O. (2010), *Overkvalifisering blant innvandrere. En registerbasert undersøkelse for perioden 2007-2009*, Rapporter 28/2010, Statistisk sentralbyrå

<sup>70</sup> Se for eksempel Barth, E., B. Bratsberg og O. Raum (2004), "Identifying earnings assimilation of immigrants under changing macroeconomic conditions". I: *Scandinavian Journal of Economics*, 106 (1), mars 2004: 1-22

<sup>71</sup> SSB Rapporter 2008/5

<sup>72</sup> Ibid.

<sup>73</sup> Enjolras B. og D. Wollebæk (2010), *Frivillige organisasjoner, sosial utjevning og inkludering*, Rapport 2010:2, Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

<sup>74</sup> FAMI - Senter for studier av fattigdom, minstesikring og sosial integrasjon (2010), *Resultatrapport fra prosjektet Fattigdom, minstesikring og sosial integrasjon*, Oslo: Forskningsrådet

<sup>75</sup> Wollebæk og Sivesind (2010)

innvandrerbarna som ikke deltar i organiserte aktiviteter. Både foreldrenes sosioøkonomiske bakgrunn og foreldrenes egne sosiale deltakelse er med på å forklare manglende deltakelse.<sup>76</sup> Det vises til nærmere omtale i kapittel 10 Demokrati og deltakelse.

## 5.8 Diskriminering

Litt over halvparten av innvandrerbefolkningen har opplevd diskriminering på ett eller flere av områdene arbeidsliv, boligmarked, utesteder, utdanningsinstitusjoner og helsevesen. Om lag 25-30 prosent har opplevd diskriminering på ett område. For enkelte nasjonaliteter er det større grad av negative erfaringer. Innvandrere med bakgrunn fra Somalia, Irak og Iran utmerker seg ved at mellom 60 og 70 prosent har opplevd forskjellsbehandling, og det er også en større andel som har opplevd forskjellsbehandling på flere områder.<sup>77</sup>

Det er ved ønske om å leie bolig at de fleste opplever diskriminering. Det ser ut til at nivået på opplevd diskriminering blant innvandrergruppene har vært relativt konstant siden levekårsundersøkelsen i 1996, og at etterkommere opplever seg diskriminert i omtrent samme omfang som første-generasjonsinnvandrere.<sup>78</sup>

Befolkningens holdninger til innvandrere varierer etter bakgrunnsfaktorer som kjønn, alder, utdanning og bosted. Kvinner er i noen sammenhenger mer tolerante enn menn, mens de eldste (67-79 år) er de mest skeptiske. Høyere utdanning øker toleransen for innvandrere og innvandring. Bosatte i de mest tettbygde strøkene og i Akershus-/Oslo-området er som regel mer velvillig innstilt enn personer bosatt ellers i landet. Personer med kontakt med innvandrere inntar også mer «innvandrervennlige» standpunkter enn personer uten slik kontakt.

De aller fleste synes innvandrere i Norge bør ha samme mulighet til arbeid som nordmenn. Vel tre av fire mener innvandrere gjør en nyttig innsats i norsk arbeidsliv. 31 prosent er enig i at *Innvandrere flest misbruker de sosiale velferdsordningene* og 36 prosent er enig i at *Innvandrere flest er en kilde til utrygghet i samfunnet*. Majoriteten er

imidlertid uenig i disse utsagnene. Det er blitt flere som slutter opp om utsagnet *Innvandrere i Norge bør bestrebe seg på å bli så like nordmenn som mulig*. 51 prosent var enige i dette i 2010, mot 46 prosent i 2008.<sup>79</sup>

Barn og unge opplever diskriminering, men forskningen viser ikke hvor mange dette gjelder eller hvilke grupper som er hardest rammet. Diskriminering innenfor skole og barnevern er godt dokumentert, mens man vet lite om andre arenaer, som for eksempel fritidsaktiviteter. I skolesammenheng forholder lærere seg ofte passive til etnisk diskriminering mellom elever. Når ingen voksne griper inn, kan elevene oppfatte diskrimineringen som legitim. Skolene driver også indirekte diskriminering gjennom systematisk forskjellsbehandling av elever ut fra gruppetilhørighet. Elever med innvandrerbakgrunn kan oppleve å få rettighetene og mulighetene sine redusert gjennom svakheter ved undervisningen, feildagnostisering og annen usaklig forskjellsbehandling (strukturell diskriminering). Dette medfører en reell fare for at disse elevene blir hengende etter andre grupper i samfunnet.<sup>80</sup>

Flere studier peker på sammenhenger mellom ofte subtile, men hyppig gjentatte former for etnisk diskriminering og tendenser til selvskading, aggresjon, dårlig selvbilde, etnisk segregering, sosial marginalisering og isolasjon.<sup>81</sup>

EU arbeider bredt i forhold til å sikre sysselsetting og forhindre sosial ekskludering av sine borgere. Disse målene er uttrykt gjennom en fornyet strategi på det sosialpolitiske området fra Europakommisjonen kalt *Social Agenda*. Denne inneholder en rekke politiske og juridiske tiltak som sammen skal møte de ulike utfordringene som må løses for å sikre et økonomisk og stabilt samfunn. Det finnes en relativt omfattende lovgiving på ikke-diskrimineringsområdet, som EU-landene er bundet av og som også har stor betydning for innvandreres muligheter og levekår.<sup>82</sup>

Det vises til omtale av diskriminering i tema-kapitlene om arbeid, utdanning, demokrati og deltakelse samt verdier og konfliktløsning.

<sup>76</sup> Fløtten og Kavli (2009)

<sup>77</sup> Tronstad, K. R. (2009), *Opplevd diskriminering blant innvandrere med bakgrunn fra ti ulike land*, Rapporter 2009/47, Statistisk sentralbyrå

<sup>78</sup> Ibid.

<sup>79</sup> Blom, S. (2010), *Holdninger til innvandrere og innvandring 2010*, Rapporter 2010/56, Statistisk sentralbyrå

<sup>80</sup> Seeberg, M. L. (2011), *Kunnskapsstatus (1990-2010). Forskning om etnisk diskriminering av barn og unge*, NOVA rapport 8/11

<sup>81</sup> Ibid

<sup>82</sup> St.meld. nr. 9 (2009 – 2010), *Norsk flyktning- og migrasjonspolitikk i et europeisk perspektiv*, Justis- og politidepartementet

## 5.9 Boforhold og bokonsentrasjon

I Soria Moria erklæringen<sup>83</sup> er det nedfelt at Regjeringen vil føre en sosial boligpolitikk med et mål om at alle skal kunne disponere en god bolig i et godt bomiljø. Videre erklæres det at Regjeringen vil arbeide for at flest mulig av de som ønsker det skal være i stand til å kjøpe sin egen bolig, enten alene eller sammen med andre, og at de som av ulike grunner velger å leie, skal ha gode og rimelige botilbud. Det er også et mål om at bostedsløshet må avskaffes. I Mål for inkludering av innvandrerbefolkningen er følgende mål formulert: «Innvandrere skal sikres botrygghet og forhindres fra utstøting i boligmarkedet.»

Siden 1996 har boligstandarden bedret seg for innvandrerbefolkningen. Andelen i innvandrerbefolkningen som eier boligen sin er likevel lavere enn i befolkningen totalt, 63 mot 76 prosent.<sup>84</sup> 37 prosent av innvandrerbefolkningen leier boligen sin, mot 23 prosent i befolkningen totalt (LKI 2005/2006). Innvandrere leier bolig i større grad av kommunen enn resten av befolkningen. Innvandrerbefolkningen bor langt sjeldnere i frittliggende hus, 25 mot 46 prosent. Andelen i innvandrerbefolkningen som bor i frittliggende hus er imidlertid doblet siden 1996. Da var den på 13 prosent. Andelen som bor i blokk har sunket fra 60 til 45 prosent.

Graden av trangboddhet er redusert fra 1996. Likevel bor 45 prosent av innvandrerne i en bolig som, etter objektive kriterier i vårt samfunn, regnes som trang.<sup>85</sup> Imidlertid oppfatter bare 20 prosent av innvandrerne boligen sin som for liten. Relativt flere innvandrere bor i en bolig som rammes av gatestøy og råte enn i hele befolkningen. Somaliere og irakere skiller seg ut med dårligere boforhold enn andre på de fleste områder.

Om lag 1 av 5 av innvandrerne i utvalget for levekårsundersøkelsen hevder at de har blitt nektet å leie eller å kjøpe bolig på grunn av sin innvandrerbakgrunn. Denne andelen er uendret siden den forrige levekårsundersøkelsen i 1996. Det er blant innvandrerne fra Somalia, Irak og Iran vi finner de høyeste andelene. Henholdsvis 42, 38 og 34 har opplevd forskjellsbehandling når de skulle leie eller kjøpe bolig. Blant innvandrere fra Pakistan, Sri Lanka og Bosnia-Hercegovina er andelen under 10 prosent.

<sup>83</sup> Tiltredelseserklæringen for Regjeringen Stoltenberg II

<sup>84</sup> Tall for befolkningen totalt er hentet fra Levekårsundersøkelsen 2004

<sup>85</sup> Et hushold er trangbodd dersom boligen har færre rom enn antall husholdsmedlemmer

Levekår avhenger av hvilke ressurser den enkelte rår over, i form av nettverk, penger, utdanning, helse mv. Slike individuelle ressurser har betydning for tilgang og utbytte i arbeidsliv, boligmarked mv, og dette kan bidra til å forsterke levekårsforskjeller. Et spørsmål er om bokonsentrasjon av grupper av innvandrere i noen boligområder har betydning for deres levekår.

Manglende ressurser kan være en av flere årsaker til at innvandrere bosetter seg i områder med rimelige boliger. Det kan også være forhold ved boligområder som kan ha betydning for beboernes levekår, alt fra miljøproblemer til kvalitet på skoler og offentlige tilbud. Det at mange innvandrere bor samlet har ikke, i seg selv, en direkte betydning for deres levekår, jf. omtale av sosial tilitt tidligere i dette kapitlet.

I en norsk kontekst har spesielt Oslo sosioøkonomiske og etniske skillelinjer som manifesterer seg geografisk.<sup>86</sup> En ofte brukt metafor for å beskrive at de sosioøkonomiske (og etniske) skillelinjene har et geografisk uttrykk er «den delte byen».<sup>87</sup>

Sammenhengen mellom sosioøkonomisk og etnisk segregering i Oslo har blitt mindre etter at mange innvandrere har flyttet fra boligområder med mange leieboliger i indre øst til eierboliger og bedre boforhold i Groruddalen. Her øker innvandrerandelen raskt, og andelen med norsk bakgrunn går ned. Dette medfører nye utfordringer i et bomiljø hvor beboerne har bakgrunn fra nærmere 150 land. Det vises til nærmere omtale i kapittel 12 Bokonsentrasjon av innvandrere i byområder.

Undersøkelser av levekår og demografi viser at befolkningen i Groruddalen og Søndre Nordstrand i gjennomsnitt ligger noe under Oslo og resten av landet på levekårsindikatorer som selvhjelpenhet, sysselsetting og utdanning. Samtidig skårer innvandrere i Groruddalen og Søndre Nordstrand like høyt eller høyere på de samme indikatorene sammenlignet med innvandrere bosatt i resten av Oslo og i resten av landet. Perso-

<sup>86</sup> Se f.eks. Brevik, I. (2001), "Income Inequalities and Socio-economic Segregation in Oslo: Governance by the Market". I: H. T. Andersen og R. v. Kempen (red.), *Governing European Cities: Social Fragmentation, Social Exclusion and Urban Governance*, Aldershot: Ashgate

<sup>87</sup> Se f.eks. Bråthen, M. m.fl. (2007), *Levekår på vandring: velstand og marginalisering i Oslo*, Fafo-rapport 2007:05; Hagen, K., A. B. Djuve, og P. Vogt (1994), *Oslo – den delte byen?*, Fafo-rapport 161; Kjeldstadli, K. (1990), "Den delte byen: fra 1900 til 1948". I: S. Langholm, K. Helle og E. Benum (red.), *Oslo bys historie* (bind 4), Oslo: Cappelen; Myhre, J. E. (1990), "Tre stender - to klasser - én by?". I: S. Langholm, K. Helle og E. Benum (red.); Myhre, J. E. (1990), "Østkanten og vestkanten oppstår". I: S. Langholm, K. Helle og E. Benum (red.)

ner uten innvandrerbakgrunn bosatt i de fem bydelene ligger omtrent på landsgjennomsnittet, slik at det er den store innvandrerandelen i bydelene som trekker ned gjennomsnittet.<sup>88</sup>

Personer født utenfor Norge er overrepresentert blant de bostedsløse. En kartlegging av bostedsløse i Norge utført av SINTEF/Byggforsk<sup>89</sup> viser at andelen bostedsløse født utenfor Norge er høyere enn i befolkningen generelt.<sup>90</sup> Tallene for hele landet viser at 82 prosent er født i Norge og 18 prosent er født i et annet land. Det vil si at bostedsløshet forekommer tre ganger så ofte hos utenlandsfødte sammenliknet med personer som er født i Norge. Relativt sett har likevel andelen bostedsløse som er født utenfor Norge gått ned fra 1996 til 2005.

Det vises for øvrig til at Regjeringen 21. mai 2010 nedsatte et offentlig utvalg om boligpolitikken som skal gi anbefalinger om hvordan sentrale oppgaver i den sosiale boligpolitikken skal møtes i årene framover.

## 5.10 Helse

Helseforskjellene mellom sosioøkonomiske grupper i Norge er betydelige. De sosioøkonomiske ulikhetene i helse er gjennomgående. Helsen forbedres jo høyere «opp» i det sosioøkonomiske hierarkiet man kommer. Blant annet fordi innvandrerbefolkningen ligger lavere i dette hierarkiet enn resten av befolkningen, resulterer dette i ulikheter også i helsetilstanden.

En hovedutfordring, som beskrives i Regjeringens Samhandlingsreform,<sup>91</sup> er en demografisk utvikling og endring i sykdomsbildet som gir utfordringer som vil kunne true samfunnets økonomiske bæreevne. Gjennom St.meld. nr. 20 (2006-2007) Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller er det iverksatt et rapporteringssystem som skal gi systematisk og oppdatert oversikt over utviklingen av arbeidet med å redusere sosiale helseforskjeller. Meldingen legger vekt på

at det er nødvendig å ta tak i de grunnleggende årsakene til forskjellene.

Innvandrere og etterkommere vurderer sin helse som noe dårligere enn det befolkningen som helhet gjør. Innvandrere med bakgrunn fra Somalia og Sri Lanka har best helse, mens innvandrere med bakgrunn fra Irak og Tyrkia rangerer nederst.<sup>92</sup> Innvandrerkvinner vurderer sin helse mindre positivt enn innvandrer menn, og oppfatningen av helsen som god eller meget god synker sterkere med alder i innvandrerbefolkningen enn i befolkningen generelt. Innvandreres besøksfrekvens hos fastlege er vesentlig høyere enn i befolkningen generelt, og andelen innvandrere som har vært innlagt på sykehus er noe større.<sup>93</sup>

Enkelte sykdommer og tilstander, for eksempel diabetes, hepatitt B, tuberkulose, hiv og vitamin D-mangel ser ut til å ha en betydelig høyere forekomst i deler av innvandrerbefolkningen enn i befolkningen for øvrig. Det er store forskjeller mellom de ulike nasjonalitetsgruppene. I tillegg til forskjeller i sykdomsmønsteret er det også stor variasjon når det gjelder risikofaktorer. Dette gjelder blant annet overvekt, fedme og andel røykere.

Innvandrere har høy risiko for å være involvert i trafikkkulykker. Høyest ulykkesrisiko har innvandrere fra Midtøsten og Afrika med norsk førerkort. Lav sosioøkonomisk status og lav økonomisk kapital kan føre til at mange innvandrere får dårligere kjøreopplæring enn resten av befolkningen, og til at det forekommer irregularitet i forbindelse med førerprøve og teoriprøve.<sup>94</sup>

Barn med innvandrerbakgrunn har dårligere tannhelse enn landsgjennomsnittet.<sup>95</sup> Barn og unge i familier med lav inntekt har en klart forhøyet risiko for visse typer av helseproblemer og for ulike typer av sosial eksklusjon. De har lavere kroppshøyde enn andre barn og en større risiko for overvekt. Videre har de høyere risiko for helsemessig problematferd og for hyppigere kontakt med hjelpetjenester.<sup>96</sup>

<sup>88</sup> Aalandslid 2009

<sup>89</sup> SINTEF/Byggforsk, *Bostedsløse i Norge 2005 – en kartlegging*, prosjektrapport 403/2006

<sup>90</sup> Det gjøres oppmerksom på at kartleggingen bare omfatter innvandrere født utenfor Norge, og ikke deres etterkommere. Videre fanger tallene opp personer uten oppholdstillatelse i Norge som mistet botilbudet i asylmottak som følge av avslaget på asylsøknaden. Denne gruppen får i dag et botilbud i såkalte ventemottak.

<sup>91</sup> St.meld. nr. 47 (2008-2009), Samhandlingsreformen. Rett behandling – på rett sted – til rett tid, Helse- og omsorgsdepartementet

<sup>92</sup> Blom, S. (2010), *Sosiale forskjeller i innvandreres helse. Funn fra undersøkelsen Levekår blant innvandrere 2005/2006*, Rapport 47/2010, Statistisk sentralbyrå

<sup>93</sup> Blom, S. (2008), *Innvandreres helse 2005/2006*, Rapport 2008/35, Statistisk sentralbyrå

<sup>94</sup> Berg C, A. Vassenden og B. Gjerstad (2010), *Innvandrere som risikogrupper i trafikken - forslag til tiltak*, IRIS rapport 2010/079

<sup>95</sup> St.meld. nr. 35 (2006-2007), Tilgjengelighet, kompetanse og sosial utjevning, Helse- og omsorgsdepartementet

<sup>96</sup> FAMI – Senter for studier av fattigdom, minstesikring og sosial integrasjon (2010), *Resultatrapport fra prosjektet Fattigdom, minstesikring og sosial integrasjon*, Oslo: Forskningsrådet

Ti til tolvåringer med innvandrerbakgrunn har flere symptomer på angst og depresjon enn barn med norsk bakgrunn. Forskjellene er enda tydeligere blant 13 til 18-åringer. Det er store forskjeller i forekomst av symptomer, både på betydelige emosjonelle vansker og atferdsforstyrrelser.<sup>97</sup> Blant enslige mindreårige asylsøkere er depresjon og atferdsproblemer de hyppigst forekommende psykiske problemene. Omtrent 50 prosent oppgir så høy symptombelastning at det må anses å gå utover de daglige aktivitetene. Det er jenter som oppgir å ha høyest forekomst av depressive symptomer.<sup>98</sup>

Blant de om lag 125 000 med flyktningbakgrunn som er bosatt i landet, er det mange som sliter med senvirkninger av krig, forfølgelse og flukt. I tillegg til de belastninger de har vært utsatt for før de fikk opphold i Norge, kommer belastninger knyttet til lange opphold på asylmottak og en vanskelig eksiltilværelse.<sup>99</sup> Innvandrergrupper rapporterer i større grad enn befolkningen generelt om psykiske og psykosomatiske plager. Dette gjelder både innvandrerne og deres norskfødte barn.<sup>100</sup> En del av disse problemene i selvrapportert, psykisk helse kan trolig forklares med selve innvandringssituasjonen. Men forskjellene er også sammenfallende med mer generelle, sosiale forskjeller. I enkelte tilfeller faller forskjellen mellom innvandrere og den generelle befolkningen bort når man tar hensyn til sosioøkonomisk posisjon.<sup>101</sup>

Språk- og kommunikasjonsproblemer kan skape misforståelser som i verste fall kan få direkte følger for utfallet av sykdomsbehandling. Det kan også gjøre tilgangen på helsetjenester dårligere for grupper som av kulturelle og språklige grunner har problemer med å formidle sine behov. Ansvar for at all informasjon som blir gitt blir forstått, ligger hos tjenesteyterne og hos dem som organiserer tjenestene. Samarbeid med tolk kan ofte være en forutsetning for å sikre pasientenes rett til informasjon, samtykke til helsehjelp osv., og på den måten være ett av flere verktøy for å sikre likeverdige helsetjenester. Det er grunn til å anta at det er et stort underforbruk av tolk i helsetjenesten.<sup>102</sup>

<sup>97</sup> Mykletun A., A. K. Knudsen og K. S. Mathiesen (2009), *Psykiske lidelser i Norge: Et folkehelseperspektiv*, Rapport 2009:8, Oslo: Folkehelseinstituttet

<sup>98</sup> Oppedal B., K. B. Seglem og L. Jensen (2009), *Avhengig og selvstendig. Enslige mindreårige flyktnings stemmer i tall og tale*, Rapport 2009:11, Oslo: Folkehelseinstituttet

<sup>99</sup> Helse- og omsorgsdepartementet (2009), *Migrasjon og helse – utfordringer og utviklingstrekk*, Helse- og omsorgsdepartementet

<sup>100</sup> Blom (2008)

<sup>101</sup> NOU 2009:10, Fordelingsutvalget

### Rusmiddelbruk

Personer med innvandrerbakgrunn fra Asia og Afrika ser ut til å ha lavere rusmiddelbruk enn etnisk norske og innvandrere fra Europa. Bruk av alkohol, hasj og snus er lavere både blant voksne og ungdom med bakgrunn fra Asia og Afrika, og spesielt blant kvinner fra disse områdene.<sup>103</sup> Men selv om ungdom med innvandrerbakgrunn i all hovedsak bruker mindre rusmidler enn ungdom med norsk bakgrunn, er det mye som tyder på at dette er i forandring.<sup>104</sup> Bruk av khat er pekt ut som et problem, særlig i noen somaliske miljøer. Somaliere selv anser khatbruk som et stort problem, både medisinsk, økonomisk og sosialt.<sup>105</sup>

Veier inn i rusmisbruk kan ha sammenheng både med faktorer som arbeidsledighet og nye sosiokulturelle faktorer.<sup>106</sup> Å bli inkludert på arbeidsmarkedet er viktig både for å unngå å havne i rusmiljøer, men også som hjelp til å komme ut av et rusmisbruk.

## 5.11 Kriminalitet blant innvandrere

Både levekårsproblemer og andre sosiale problemer har betydning for i hvilken grad enkeltpersoner begår lovbrudd. Vi kan derfor forvente at det er noe høyere kriminalitetsrater i de deler av befolkningen der velferdsproblemer forekommer hyppigst.

Særlig ikke-vestlige innvandrere er overrepresentert når det gjelder registrert kriminalitet. Dette gjelder både siktede og straffede.<sup>107</sup> Ungdom med innvandrerbakgrunn begår flere alvorlig kriminelle handlinger enn norske ungdommer. Dette synes imidlertid ikke å kunne forklares med grad av integrering. Forklaringsbildet er variert og sammensatt. Tilknytning til foreldre og andre lovlidige voksne personer, ambisjoner og framtidsplaner, deltakelse og engasjement samt holdninger og moral, i betydningen oppslutning om samfunnets sentrale verdier er noen elementer.<sup>108</sup>

<sup>102</sup> NAKMIs skriftserie om minoriteter og helse 2/2006

<sup>103</sup> Vedoy, T.F., og E. J. Amundsen (2008), *Rusmiddelbruk blant personer med innvandrerbakgrunn. Oversikter fra befolkningsundersøkelser*, SIRUS-rapport 1/2008, Oslo: Statens institutt for rusmiddelforskning

<sup>104</sup> Helse- og omsorgsdepartementet (2009)

<sup>105</sup> Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2009), *Somaliere i Norge*

<sup>106</sup> Pedersen W. og S. Sandberg (2006), *Gatekapital*, Oslo: Universitetsforlaget

<sup>107</sup> Skarðhamar T. (2006), *Ikke-vestlige innvandrere og kriminalitet. Like og forskjellige*, i Samfunnsspeilet nr. 4/2006, Statistisk sentralbyrå

I løpet av sen ungdomstid (15 og 24 år) ble 17 prosent av ikke-vestlige innvandrere siktet for minst en forbrytelse (perioden 1992-2001). Tilsvarende tall for nordmenn var 10 prosent. Hvis man tar høyde for forskjell i levekår og sammenlikner grupper med like levekår blir forskjellen mindre. Både kjønn, sosial bakgrunn (foreldres utdanning), egen utdanning og økonomiske problemer har større betydning enn innvandrerbakgrunn i seg selv.<sup>109</sup>

## 5.12 Offentlige tjenester

Offentlige tjenester, som utdanning, helse- og omsorgstjenester, barnehage mv., har stor betydning for fordelingen av inntekt og levekår i befolkningen. For eksempel vil tilgang til utdanning påvirke framtidige arbeids- og inntektsforhold, og helsetjenester kan bedre livskvalitet for den enkelte på kort sikt. Helsetjenester bidrar også til økt arbeids- og inntektsevne og bedre materielle levekår på lengre sikt. Gratis eller subsidierte offentlige tjenester tilfører husholdningene verdier, ettersom alternativet ville vært å kjøpe disse tjenestene i et marked. Verdien av offentlig finansierte tjenester er størst for personer med lav inntekt, da disse i mindre grad enn andre ville vært i stand til å kjøpe tjenestene i det private markedet.

Det skal være et likeverdig offentlig tjenestetilbud til alle innbyggerne i landet. Det betyr at alle skal ha lik tilgang til gode offentlige tjenester og institusjoner, kvaliteten på tjenestene skal være like bra for alle og sluttresultatet skal være like godt for alle. Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen) skal blant annet arbeide for at det i den offentlige forvaltning ikke blir gjort urett mot den enkelte borger og at embets- og tjenestemenn og andre som virker i forvaltningens tjeneste ikke gjør feil eller forsømmer sine plikter.<sup>110</sup> På lokalt nivå er det kommunene som sørger for den praktiske tilretteleggingen av disse tjenestene. Kommunene står for mer enn 2/3 av de offentlige velferdstjenestene.<sup>111</sup>

Alle sektormyndigheter har ansvar for å sikre hele befolkningen et likeverdig offentlig tjeneste-

tilbud. IMDi skal være pådriver og leverandør av verktøy og kunnskap for å sikre tilpasset offentlig tjenesteyting til innvandrerbefolkningen. Som et ledd i dette arbeidet leder IMDi et Forum for integrering og mangfold, som skal bidra til økt fokus på tjenestemangfold i ulike offentlige etater. IMDi har også samlet verktøy, metoder og kunnskap for likeverdig tjenesteyting i en nettbasert «verktøykasse». Verktøykasse er ment som en hjelp for det offentlige tjenesteapparatet til å mestre utfordringer som mangfoldet i befolkningen representerer.

Det offentlige tjenesteapparatet skal hele tiden vurdere sin måte å yte tjenester på, og er pålagt å evaluere kontakten med brukerne, blant annet gjennom brukerfora og brukerundersøkelser. Innvandrerbefolkningen har hittil vært lite synlig i slike evalueringer. Det er vanskelig å finne informasjon om hvordan tjenestene oppleves og fungerer for personer med innvandrerbakgrunn, med utgangspunkt i en standard brukerundersøkelse. IMDi har utviklet en veileder for hvordan brukerundersøkelser kan gjennomføres når brukeren er innvandrer.

Mange vanskeligstilte har behov for mer målrettede offentlige tjenester. Universelle ordninger må derfor suppleres med individuelt tilpassede tjenester og tiltak som ivaretar dette. Brukerrettede og tilpassede offentlige tjenester er en forutsetning for at alle, uansett bakgrunn og forutsetninger, skal få likeverdige tjenester.<sup>112</sup>

«Brukermedvirkning og sterkere vektlegging av individuelt tilpassede tjenester er et sentralt element i sosialpolitiske reformer. Data fra flere evalueringer av introduksjonsordningen viser at frontlinjebyråkratene har problemer med å legge til rette for dette, og da særlig for grupper med såkalt «lav byråkratisk kompetanse». Innvandrere, og særlig flyktninger, har alle de kjennetegn som byråkratene tenderer til å nevne når de skal peke ut hvilke grupper de oppfatter at det er problematisk å utvikle gode tjenester for. Når utviklingen dreier i retning av større tilrettelegging og sterkere krav til den enkelte, er det en utfordring at en stor andel av klientene/brukere har lav byråkratisk kompetanse».<sup>113</sup>

<sup>108</sup> Øia, T. (2005), *Innvandrerungdom - integrasjon og marginalisering*, NOVA rapport 20/5

<sup>109</sup> Skarøhamar T. (2006), *Kriminalitet gjennom ungdomstiden blant nordmenn og ikke-vestlige innvandrere*, Rapporter 2006/33, Statistisk sentralbyrå

<sup>110</sup> Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 1

<sup>111</sup> www.regjeringen.no: tale/artikkel av kommunalminister Liv Signe Navarsete. Lagt ut 23.11.2010

<sup>112</sup> St.meld. nr. 20 (2006-2007), Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller, Helse- og omsorgsdepartementet

<sup>113</sup> FAMI Senter for studier av fattigdom, minstesikring og sosial integrasjon (2009), faglig sluttrapport fra prosjektet, <http://www.forskningsradet.no/servlet/Satellite?c=Prosjekt&cid=1193731583579&pagename=vam/Hovedside&p=1232443453186>, hentet 06.04.2011

En rekke forhold kan innvirke på innvandreres tilgang til, og kvalitet på, for eksempel helsetjenestene. Pasienters ulike kunnskaper om, og forhold til, helse og sykdom samt manglende kjennskap til det norske helsevesenet, kan forsinke og vanskeliggjøre kontakten. Helsevesenets kompleksitet og strukturer, og helsepersonellens forståelser og holdninger, er også viktige faktorer. Diskriminering kan forekomme, også i helsevesenet, og kan oppleves som en barriere for å oppnå tilfredsstillende tjenester. Også økonomiske forhold kan spille inn. Sist, men ikke minst, skaper manglende språkforståelse kommunikasjonsbarrierer.

Gjennom forskningsprosjektet, Eldre innvandrere – tilpasning av pleie- og omsorgstilbudet, gis det eksempler på hvordan omsorgstjenestene kan tilpasses den eldre delen av innvandrerbefolkningen. Det vises til at en forutsetning for å kunne nyttiggjøre seg av et tilbud, er at en vet om det og forstår hva det går ut på. Et viktig arbeidsområde er derfor å gjøre tjenestene mer tilgjengelige gjennom å spre informasjon, praktisk tilrettelegging og brukervennlighet. Ved å identifisere barrierer mot å bruke tjenestene, blir det lettere å utvikle strategier for å møte utfordringer som kan oppstå med en økende andel eldre med innvandrerbakgrunn. Det vises også til hvordan ulike møteplasser for eldre kan utfylle hverandre, og at en trygg plattform for deltakelse er viktig (jf. kapittel om demokrati og deltakelse). Bygging av tillit, tid til å bli kjent, språk og hensyn til ulik kulturell bakgrunn understrekes. *I noen grupper er samtale på norsk mellom folk med ulik bakgrunn viktig i seg selv. I andre sammenhenger skaper samvær med folk med samme kulturelle og språklige bakgrunn de beste forutsetninger for bekreftelse, mestring og egenaktivitet.*<sup>114</sup>

### 5.13 IKT – digital inkludering

Digital inkludering handler om å henge med på utvikling som fortsetter med uforminsket kraft og tempo, og å være del av et samfunn som i økende grad blir påvirket av ny teknologi og nye tjenester. Det gir både muligheter og utfordringer, ikke minst i forhold til mennesker med dårlige levekår.

Selv om Norge ligger i verdenstoppen når det gjelder utbredelsen av IKT i samfunnet, er den norske digitale hverdagen fortsatt ikke for alle. De eldre og de med lav utdanning og inntekt hen-

ger etter. Digitale skiller følger i stor grad de sosiale eller økonomiske skillene.<sup>115</sup> Innvandrerbefolkningen har lavere digital kompetanse enn resten av befolkningen, jf. kapittel 10.

I Soria Moria erklæringen står det at: «alle må få tilgang til kunnskap og innsikt som gjør det mulig å delta i de demokratiske prosessene». Det betyr at ingen skal stå utenfor på grunn av kulturell bakgrunn, økonomi eller alder.

For mange framstår informasjons- og kommunikasjonsteknologi som ubegripelig og fremmedgjørende. På den andre siden kan bruk av digitale verktøy, blant annet i undervisningssammenheng, bidra til å åpne stengte dører for mange elever. I språkopplæringen er bruk av ulike digitale språkverktøy, digitale lærebøker og ordbøker samt fjernundervisning til uvurderlig nytte.

Kompetanse i å benytte IKT kan både være en kvalifikasjon for å komme inn i arbeid og en faktor som gjør at man faller utenfor arbeidslivet. Tilgang til Internett og e-post er nesten helt nødvendig for å holde seg orientert om dagens arbeidsmarked.

Det er samfunnsøkonomisk lønnsomt at flest mulig deltar aktivt i samfunnet generelt og i informasjonssamfunnet spesielt. Det betyr at vi alle har et ansvar for, og spiller en rolle, i dette, både innenfor offentlig og privat sektor, og, ikke minst, i frivillige organisasjoner. Særlig kvinner med innvandrerbakgrunn har behov for økt digital kompetanse. Dette både for å kunne være aktive samfunnsborgere, ta del i arbeidslivet og for å kunne være med på å følge opp barnas skolearbeid.<sup>116</sup>

### 5.14 Familierelasjoner

Andelen innvandrere og etterkommere, som er gift eller samboende, er minst like stor som i resten av befolkningen. De fleste personer med innvandrerbakgrunn som lever i samliv gjør det innenfor rammen av ekteskap, men noen har ikke ektefellen i Norge. I hvilken grad innvandrere gifter seg på tvers av landegrensene varierer.

Andelen innvandrere som har far og/eller mor boende i Norge øker. Det var stor nedgang i andelen innvandrere som bor sammen med foreldrene i voksen alder fra 1996 til 2005/2006 (LKI). Færre bor sammen med søsken. Flere har andre familie-medlemmer her i landet.

<sup>114</sup> Ingebretsen, R. (2010), *Omsorg for eldre innvandrere. Samlede prosjekterfaringer*, NOVA-rapport 15/2010 Se også T. B. Nergård i *Velferd* (nr. 2. 2011), <http://www.velferd.no/Kronikk.TrudeBNergard.2011-2.html>, hentet mars 2011

<sup>115</sup> St.meld. nr. 17 (2006-2007), Eit informasjonssamfunn for alle, Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet

<sup>116</sup> Kilde: tale av tidligere fornyings- og administrasjonsminister Heidi Grande Røys 18.09.2007, hentet fra [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)



Tilleggsutvalget blant unge med innvandrerbakgrunn (LKI) viser at blant unge med innvandrerbakgrunn er det dobbelt så mange av ungdommene som i ungdomsbefolkningen totalt som bor hos foreldre. De bor gjerne i store husholdninger, og det er sjelden noen som bor alene. Det er hyppigst foreldre- og søskenkontakt blant dem med bakgrunn fra Pakistan og Tyrkia og minst blant dem med vietnamesisk bakgrunn. I den pakistanske gruppen er det ni av ti som enten bor sammen med foreldrene eller treffer dem daglig.<sup>117</sup>

De ikke-vestlige gruppene som opprinnelig kom som arbeidsinnvandrere, har i langt større grad inngått transnasjonale ekteskap enn de andre innvandrergroppene.<sup>118</sup> Dette gjelder noen av de eldste innvandrergroppene som pakistanere, tyrkere, marokkanere og til en viss grad indere. I motsetning til enkelte flyktninggrupper, er dette grupper som kan ha mye kontakt med sitt eget eller sine foreldres opprinnelsesland, siden de ikke har måttet flykte. Men innenfor enkelte flyktninggrupper med kort botid (for eksempel irakere og somaliere) ble det også i stor grad inngått transnasjonale ekteskap i perioden 1996-2004.

Noen innvandrergropper inngår i størst grad ekteskap med personer uten innvandrerbakgrunn, dette gjelder blant annet thailandske og filippinske kvinner. I motsetning til andre asiatiske innvandrergropper, har disse et helt annet ekteskapsmønster.

Det er mange ulike og komplekse prosesser som påvirker ekteskapsmønsteret i ulike grupper i innvandrerbefolkningen og i befolkningen ellers.<sup>119</sup> Ekteskapsmønstrene viser at Norge blir et stadig mer flerkulturelt samfunn, og at det er tydelige sammenhenger mellom ekteskap og migrasjon. Hvert år inngås det flere ekteskap mellom en person uten innvandrerbakgrunn og en innvanderer, enn mellom to med innvandrerbakgrunn.

Vestlige innvandrere velger i stor grad en ektefelle som er uten innvandrerbakgrunn. Mange ikke-vestlige innvandrergropper velger en ektefelle som har samme landbakgrunn som dem selv. I alt valgte 55 prosent av de 15 ikke-vestlige innvandrergroppene som er undersøkt å inngå transnasjonale ekteskap i perioden 1996-2004. I stor grad har de personene som ikke var bosatt,

samme statsborgerskap som den bosatte ektefelles landbakgrunn.<sup>120</sup>

Unge (20-25 år) med innvandrerbakgrunn fra Tyrkia, Vietnam og Pakistan er oftere gift og sjeldnere samboere enn unge i den øvrige befolkningen. Samboerskap er langt mer vanlig blant unge med vietnamesisk bakgrunn enn det er i de to andre gruppene. De aller fleste er i et forhold med en som selv har innvandret eller som er norskfødt med innvandrereforeldre.<sup>121</sup>

Sannsynligheten for å etablere seg med en partner uten innvandrerbakgrunn kan ha en sammenheng med utdanningsnivå. Både blant voksne innvandrere og unge med innvandrerbakgrunn har de med høyere utdanning større tilbøyelighet til å være i et forhold med en person uten innvandrerbakgrunn, enn dem med lavere utdanning. Religiøs overbevisning/religionens viktighet kan se ut til å ha en innvirkning på valg av ektefelle, men egen tro har trolig lite å si for om unge har etablert seg tidlig eller ikke.

Tall fra LKI viser at det fra 1996 til 2006 var en økning i antall ungdom med innvandrerbakgrunn som har venner uten innvandrerbakgrunn, og nære relasjoner mellom de unge og familien er styrket. Unge i alderen 20-25 år, som allerede har giftet seg, har i mindre grad nære norske venner enn dem som ikke har etablert seg.<sup>122</sup> Jenter, uansett bakgrunn, ser ut til å være mer knyttet til familien enn gutter.<sup>123</sup>

Blant ungdom med norsk bakgrunn er det vanlig å starte samlivet før ekteskap. Dermed gifter denne gruppen seg senere enn ungdom som har innvandret. Norskfødte med innvandrereforeldre har imidlertid et annet familiedanningsmønster enn de som selv har innvandret. De gifter seg og får barn senere og mønsteret likner mer på det vi finner i befolkningen ellers. I 2009 var det 64 norskfødte med innvandrereforeldre i alderen 18-23 år som giftet seg med ektefelle fra utlandet. På samme tid var det ca 8 000 ugifte i samme alder i denne gruppen. Disse ekteskapene utgjorde altså mindre enn 1 prosent.<sup>124</sup> Figurene 5.9 og 5.10 illustrerer at en mindre andel unge norskfødte med innvandrereforeldre fra Pakistan gifter seg og får barn enn de gjorde tidligere.

<sup>117</sup> Løwe, T. (2008), *Levekår blant unge med innvandrerbakgrunn. Unge oppvokst i Norge med foreldre fra Pakistan, Tyrkia og Vietnam*, Rapporter 2008/14, Statistisk sentralbyrå

<sup>118</sup> Ekteskap mellom to personer der én er bosatt i Norge, og én i utlandet, ved ekteskapsinngåelsen

<sup>119</sup> Daugstad, G. (2006), *Ekteskapsmønstre i innvandrerbefolkningen. Hvem gifter innvandrere i Norge seg med?*, Statistisk sentralbyrå

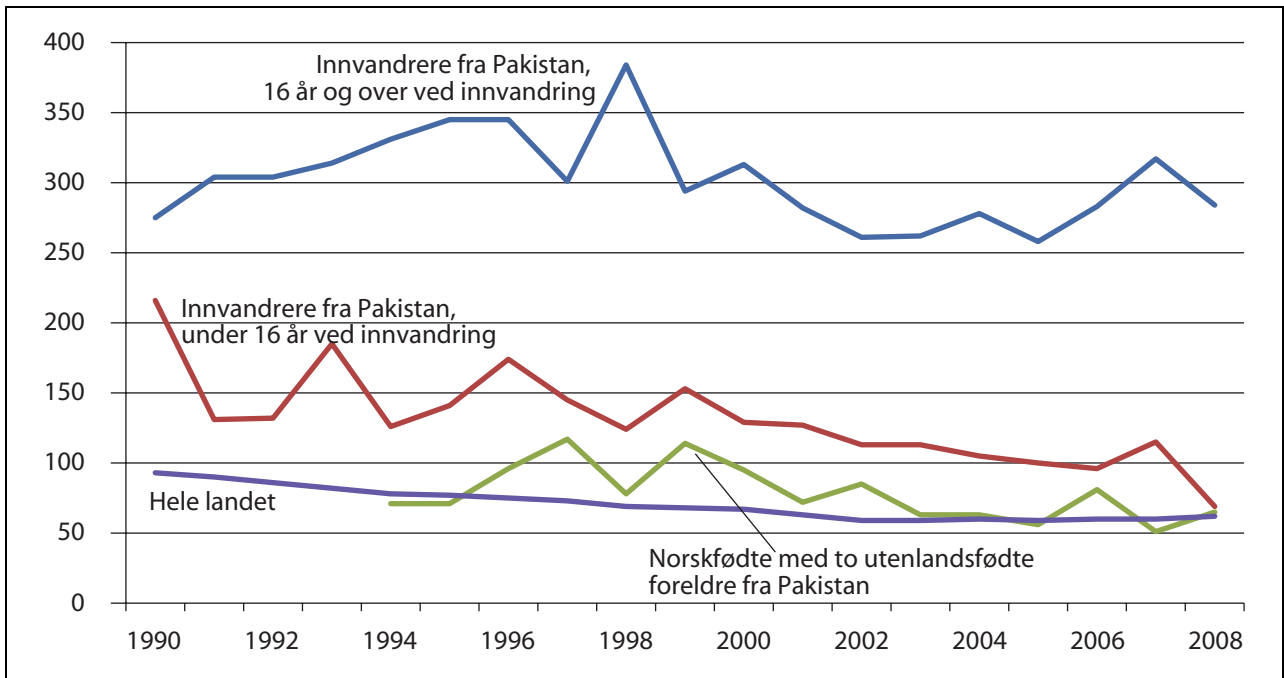
<sup>120</sup> Ibid.

<sup>121</sup> Daugstad G. (2009), *Søker krake make? Ekteskap og pardanelse blant unge med bakgrunn fra Tyrkia, Pakistan og Vietnam*, Rapporter 2009/33, Statistisk sentralbyrå

<sup>122</sup> Ibid.

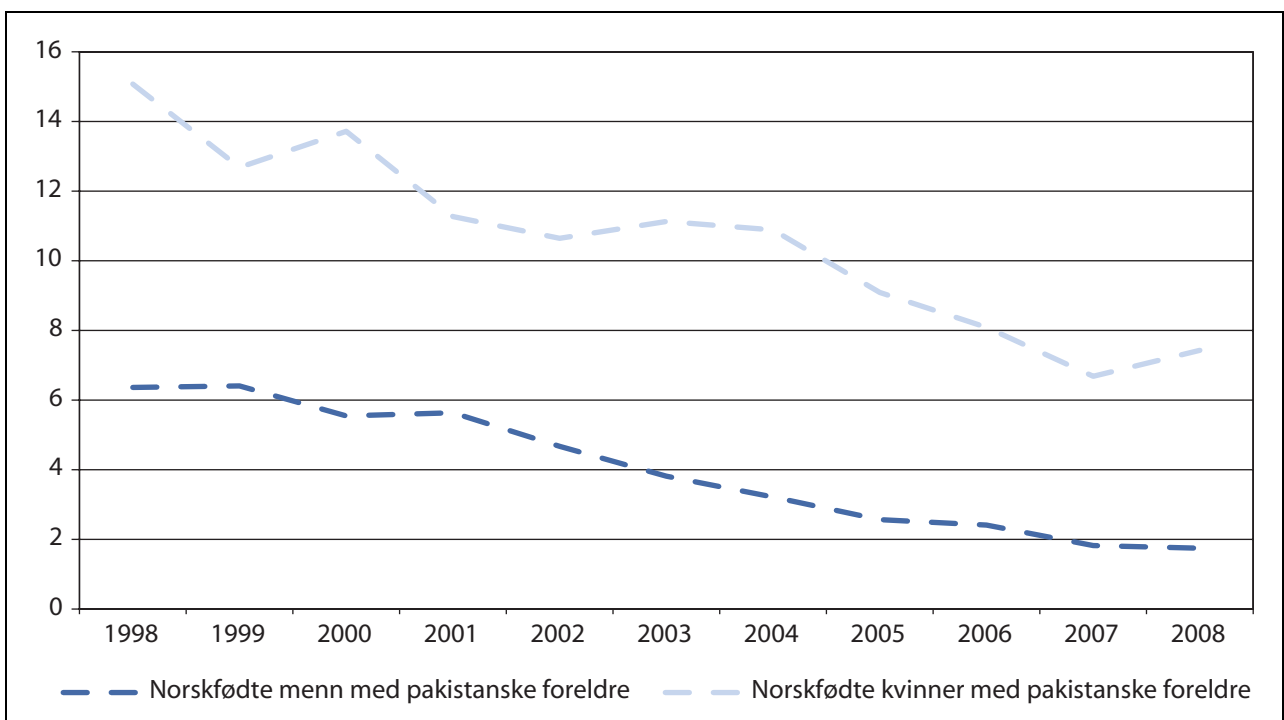
<sup>123</sup> Øia, T. og V. Vestel (2007), *Møter i det flerkulturelle*, NOVA-rapport 7/07

<sup>124</sup> Østby (2010)



Figur 5.9 Fødte per 1000 kvinner i alderen 20-24 år. Norge, kvinner innvandret fra Pakistan og født i Norge av to utenlandsfødte foreldre fra Pakistan. 1990-2008.

Kilde: Befolkningsstatistikk, SSB



Figur 5.10 Andel gifte blant norskfødte med innvandrerforeldre fra Pakistan, 18-21 år. 1998-2008. Prosent.

Kilde: SSB

## 5.15 Konklusjon: Levekårsutfordringer som må løses

*En riktig forståelse av forholdet mellom klasse og innvandrerbakgrunn kan bidra til mer målrettet og effektiv politikk for å redusere forskjeller mellom unge med og uten innvandrerbakgrunn.*<sup>125</sup>

### 5.15.1 Utfordringer

Samlet sett viser denne gjennomgangen at det er vesentlige levekårsutfordringer som må løses:

- En betydelig del av innvandrerbefolkningen har vedvarende lavinntekt og lever under fattigdomsgrensen. Man har ikke klart å redusere fattigdommen i innvandrergruppene, tvert imot har andelen fattige i denne delen av befolkningen økt over tid. Særlig er innvandrere med bakgrunn fra Irak og Somalia utsatt. Utvalget vil peke på at integreringspolitikken er mislykket hvis innvandrere og deres barn utgjør en ny varig underklasse.
- Det er store utfordringer knyttet til å redusere andelen innvandrerfamilier som lever med vedvarende lavinntekt. Særlig er det en utfordring at så mange barn lever i familier med lav inntekt. En nedgang i andelen lavinntektshusholdninger krever en høyere sysselsettingsgrad i innvandrerbefolkningen. En viktig forutsetning for arbeid er gode norskferdigheter og gjennomført grunnutdanning.
- Som følge av blant annet høyt frafall fra videregående opplæring risikerer flere, deriblant ufaglærte innvandrere, å konkurrere om et redusert antall ufaglærte jobber med tilhørende underbud, risiko for svart arbeid, sosial dumping og utestengning fra arbeidsmarkedet.
- Det ligger både en levekårs- og en demokratiutfordring i at deltakelsen i bl.a. arbeidsliv, organisasjonsliv og valg ligger lavere i innvandrerbefolkningen enn i befolkningen generelt. Det er også en utfordring at denne deltakelsen ikke har økt særlig over tid. I et klasseperspektiv vet vi at deltakelse på ulike samfunnsarenaer gir nettverk, kompetanse, makt og innflytelse.
- Barn og unge med innvandrerbakgrunn, som vokser opp i fattigdom eller med få økonomiske ressurser i hjemmet, har mindre mulighet til å delta i organiserte fritidsaktiviteter enn andre barn.
- Sosiale forskjeller i samfunnet rammer innvandrerbefolkningen hardest. Et samfunn med en marginalisert innvandrebebefolkning med dårlige

ge levekår er ikke ønskelig for noen. Derfor er høy sysselsetting og små sosiale forskjeller et viktig mål for politikken generelt.

## 5.16 Mål og strategier

### Mål

Personer med innvandrerbakgrunn skal, etter 10 års botid i Norge, ha tilsvarende levekår som resten av befolkningen med sammenlignbart utdanningsnivå. Personer med innvandrerbakgrunn skal ha samme sosiale mobilitet som resten av befolkningen.

### Hovedstrategi

Inkluderingsutvalget legger til grunn at det er behov for et *levetårsløft* for den delen av innvandrerbefolkningen som er dårligst stilt, for å forhindre at de mest utsatte gruppene blir en varig underklasse.

Hovedstrategien vil være å motvirke lavinntekt og fattigdom gjennom arbeid, utdanning, kvalifisering, deltakelse mv., som omtales i de påfølgende temakapitlene. Det innebærer et godt utdanningsystem som er tilgjengelig for alle, tilrettelegging for kvalifisering og deltakelse på arbeidsmarkedet, og økt deltakelse på sivilsamfunnets arenaer.

Inkluderingsutvalget tilrår en helhetlig og tidlig innsats for å forebygge vedvarende lavinntekt og for å unngå at det skapes sosiale forskjeller langs etniske skillelinjer. Utvalget anbefaler særlig å styrke mulighetene til sosial mobilitet for barn og unge med innvandrerbakgrunn. Flere innvandrere, og særlig innvandrerkvinner og landgrupper med lav sysselsetting, må komme i fast og varig arbeid.

Elementer i en slik innsats vil blant annet være:

- målrettede og effektive virkemidler på utdannings-, arbeids- og boligmarkedet
- økt deltakelse for alle innbyggere på sivilsamfunnets ulike arenaer og i demokratiske prosesser
- økt fokus på likeverdige offentlige tjenester, herunder helse- og omsorgstjenester
- målrettet bruk av støtteordninger, tiltak mot diskriminering, informasjonstiltak og kunnskaps- og kompetansebygging

Det vises til de konkrete strategier og tiltak som er foreslått i de påfølgende temakapitlene, og som samlet skal bidra til å bedre levekårene for utsatte grupper i innvandrerbefolkningen.

<sup>125</sup> Fekjær (2010)

### *Andre strategiske grep*

I tillegg kan det være behov for:

- tjenester som kompenserer for lav inntekt, for eksempel tilgang, og kvalitet, på barnehage, skole og fritidstilbud for barn
- et offentlig tjenestetilbud som er bedre tilrettelagt for en sammensatt befolkningsgruppe
- mer kunnskap om årsaker til, og effekter av, lavinntekt og fattigdom i innvandrerbefolkningen

Levekårssituasjonen til gruppene som befinner seg nederst i inntekstfordelingen påvirkes i stor grad av offentlige virkemidler som kompenserer for manglende økonomiske ressurser. Noe av forklaringen på at mange familier med ikke-vestlig bakgrunn har vedvarende lavinntekt, er at mange av dem bare har én inntekt. I tillegg har disse familiene ofte mange barn. Det vil derfor kunne bidra til å redusere antall lavinntektsfamilier at flere kvinner, fra de gruppene dette gjelder, kommer i utdanning eller arbeid.

Utvalget vil understreke at for dem, som av ulike årsaker ikke kan ta utdanning eller ordinært arbeid, vil alternative former for aktivitet og samfunnsdeltakelse være til nytte for den enkelte og for samfunnet. Deltakelse kan bidra til bedre språkkunnskaper, tillit og tilhørighet. Frivillige organisasjoner, frivillighetssentraler, eldresentre og biblioteker vil kunne være aktuelle arenaer. Det vises også til ulike typer fadderordninger, besøkstjenester på sykehus og lignende.

Forholdet mellom trygde- og stønadssystemet, yrkesrettede tiltak, og tiltak og virkemidler for å redusere fattigdom, bør vurderes. Hvordan innvandrere kan opptjene pensjonspoeng er et spørsmål som bør vurderes nærmere, jf. regler for avkorting i folketrygden. Det bør også vurderes om tiltak og virkemidler er tilstrekkelig målrettet i forhold til den delen av innvandrerbefolkningen som er mest utsatt for fattigdom. Det vises til omtale av arbeidsbetingede stønader i kapitlet Arbeid og sysselsetting. For øvrig vises til Velferd- og migrasjonsutvalgets utredning (NOU 2011: 7 Velferd og migrasjon).

### *Likeverdige offentlige tjenester*

Offentlige tjenester skal dekke alle innbyggernes behov og være tilpasset en mangfoldig befolkning. All offentlig virksomhet – statlig, fylkeskommunal og kommunal – har et selvstendig ansvar for å tilpasse tjenestetilbudet til mangfoldet i befolkningen. Brukere skal bli møtt og gitt det til-

bud de har krav på, ut fra den enkeltes forutsetninger og behov. Det er imidlertid grunn til å tro at dagens offentlige tjenestetilbud ikke fungerer like godt for alle.

Offentlige tjenester som er like tilgjengelige for alle, er en viktig del av utvikling og vedlikehold av demokratiet. Tjenestene må sikre likebehandling. Forskjellsbehandling for å sikre resultatlikhet kan være nødvendig. Likeverdige offentlige tjenester vil bidra til at rettssikkerheten for innvandrerbefolkningen blir bedre ivaretatt enn i dag, og vil gi mulighet for bredere deltakelse i demokratiske prosesser.

Kommuner, fylkeskommuner, direktorater og fylkesmannsembetene må alle tilpasse seg samfunnsendringer og økt variasjon i befolkningssammensetningen. Ansvar for dette må gå fra toppen og ned. Tiltak som settes i verk må være godt forankret på ledernivå, i plandokumenter og i budsjetter.

Det er behov for kompetanse blant ansatte og ledere for å kunne møte en mangfoldig brukergruppe på en god måte. Offentlige instanser må vite om informasjon om tjenestene når ut til alle deler av befolkningen, og vurdere om informasjonen gis på en hensiktsmessig måte. Videre må det sees på hvilken effekt tiltakene gir. Når formålet med tjenesten ikke oppnås, er det ikke brukerens feil, men innholdet i tjenesten som må endres. Manglende bruk av kvalifisert tolk kan for eksempel føre til ulikhet i tjenestetilbudet til innvandrere med svake norskkunnskaper.

En sentral faktor for å oppnå likeverdige levekår, er å sikre at personer med innvandrerbakgrunn får helsetjenester på lik linje med resten av befolkningen. I utgangspunktet har alle like rettigheter til helsetjenester, uavhengig av bakgrunn. Flere faktorer kan gjøre at innvandrere i praksis får et dårligere helsetilbud enn den øvrige befolkningen. Et tidlig fokus på utsatte innvandrergruppers fysiske og psykiske helse kan både bedre livskvaliteten til personer med innvandrerbakgrunn og være samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Flerkulturell kompetanse hos helsearbeidere samt grunnleggende systemforståelse, kjennskap til det norske samfunnet og tillit i innvandrerbefolkningen er sentrale faktorer. Ved behandling av kommuneplaner bør det rettes et fokus mot folkehelsearbeid i forhold til innvandrerbefolkningen. Det er blant annet en utfordring at ulike offentlige sektorer ikke bruker kvalifisert tolk. En undersøkelse i straffesakskjeden viser at bare én av tre innenfor kriminalomsorgen benytter tolk ved behov. Bare én av tre domstoler har faste rutiner for å kontrollere tolkenes kvalifikasjoner.<sup>126</sup> Barn

blir ofte benyttet som tolk for sine foreldre ved legebesøk og liknende.

Nødvendige helsetjenester må tilbys så tidlig som mulig etter ankomst til landet. Det er nødvendig med god, individuell oppfølging etter at innvandrerne er bosatt i kommuner.

Aktuelle tiltak kan være:

- tilpasset informasjon om tjenestene (som f.eks. serviceerklæringer) til ulike brukergrupper eller målgrupper. Informasjon må gjøres tilgjengelig på flere språk og spres bredt.
- fleksibilitet, samarbeid og samordning i tjenesteapparatet
- styrking av ansattes flerkulturelle kompetanse
- sikre god kommunikasjon og bruke kvalifisert tolk ved behov
- styrket tolkeutdanning
- ansette koordinatører som kan bidra til å samordne tiltak og vise vei i det offentlige tjenesteapparatet (veivisere). Bruke flyktningguide, fadderordninger etc. Følge opp prøveprosjekt med «linkarbeidere» som skal sikre at somalier får nødvendig offentlig informasjon og tilgang til tjenester
- informasjonstiltak om tannhelse rettet mot barn, unge og deres foreldre i utsatte deler av innvandrerbefolkningen
- økt oppmerksomhet mot inkludering av eldre innvandrere i frivillige organisasjoner, eldrecentre og i aldersinstitusjoner
- praktisk tilrettelegging (for eksempel i aldersinstitusjoner) og brukervennlighet
- erfaringsoverføring og samarbeid mellom kommuner, fylkeskommuner m.fl.
- brukerundersøkelser som tilpasses ulike målgrupper og omfatter alle brukergrupper God og effektiv oppfølging av undersøkelsene, jf Veileder for brukerundersøkelser (FAD/IMDi)
- økt kunnskap om innvandreres tilgang til helsetjenester og kvaliteten på tjenestene som ytes
- mer kunnskap om over- og underforbruk av offentlige tjenester blant innvandrerbefolkningen, og årsaker til dette

#### Kunnskapsbehov

Bruken av indikatorer, som vedvarende lavinntekt, gir ikke et fullstendig bilde av utviklingen av

#### Boks 5.2 SIMBA-prosjektet i Drammen

SIMBA har som overordnet mål å bekjempe fattigdom blant barn og unge i Drammen kommune. Dette skal skje gjennom utvikling av en tjenestemodell og praksismetode som ivaretar behovet for helhetlig, koordinert og brukeroorientert bistand. I prosjektperioden (2009 – 2012) skal arbeidet implementeres i en revidert handlingsplan for fattigdomsbekjempelse. Oppvekstetaten i Drammen kommune og NAV Drammen, er hovedaktørene i prosjektet. Det er inngått et forsknings- og utviklingssamarbeid med Telemarksforskning, der aksjonsforskning og aksjonslæring står sentralt. I pilotperioden har ni familier deltatt og bidratt med sine erfaringer, vurderinger og løsningsforslag. Dette har gitt genuin innsikt og ny kunnskap om viktige elementer i samarbeidet mellom brukere og tjenesteforvaltning, som skal være retningsgivende for det videre arbeidet med modell- og metodeutviklingen. Prosjektgruppa kartlegger familienes levekårssituasjon, materiellsituasjon og ressurser/talenter. Deretter utarbeides det en plan sammen med familiemedlemmene om hva som må gjøres framover.

levetår for innvandrere. Man kan tenke seg at enkelte grupper av innvandrere har andre mål for velferd, noe som bl.a. kan gjenspeiles i et annet inntekts- og forbruksmønster enn i resten av befolkningen.

Vi vet lite om innvandrernes opplevelse av fattigdom. En del innvandrere kommer fra land der de har hatt en lav levestandard, og opplevelsen av lavinntekt er kanskje annerledes enn for personer som er vokst opp i Norge. Mange innvandrerfamilier sender penger til familie i hjemlandet, til tross for at de har lav inntekt her. Det er behov for å få mer kunnskap om opplevelse av fattigdom i innvandrerbefolkningen og konsekvenser av denne.

Det er behov for større sensitivitet for kulturforskjeller i fattigdomsforskningen, og det er behov for mer fokus på fattigdomsproblematikk i innvandringsforskningen. Det er også behov for å studere årsaker til fattigdom og ulikheter mellom grupper med hensyn til migrasjonshistorie, landbakgrunn etc.

Det vil være viktig å følge med på om etterkommergenerasjonen vil oppleve større grad av

<sup>126</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2009), *Bruk av tolk i straffesakskjeden*, IMDi-rapport 6-2009, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

økonomisk mobilitet eller om neste generasjon fortsatt vil ha dårlig tilknytning til arbeidslivet og lav inntekt. Vi trenger mer kunnskap om utviklingen over tid og forskjeller mellom grupper.

- Det er behov for forskning som gir et bredere bilde av sammenhenger, årsaker til, og effekter av, innvandrerbakgrunn og fattigdom.
- Det er behov for å utvikle indikatorer som gir et bredt bilde av tilstanden og utviklingen av ulike sider ved fattigdom og sosial eksklusjon.
- Det bør vurderes om det er behov for jevnlige, mer hyppige levekårsundersøkelser, bl.a. på bakgrunn av at innvandringen endrer karakter.
- Opplevd diskriminering blant barn og unge med innvandrerbakgrunn på ulike deltakelsesarenaer bør undersøkes nærmere.

## Kapittel 6

# Arbeid og sysselsetting

### 6.1 Innledning

Inkluderingsutvalget skal i følge mandatet diskutere, vurdere og foreslå tiltak for å bedre deltakelsen i arbeidslivet blant personer med innvandrerbakgrunn. Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere hva som kan gjøres for å øke den lave yrkesdeltakelsen til kvinner med innvandrerbakgrunn i enkelte grupper. Videre skal utvalget se på hvordan samfunnet bedre kan benytte de ressursene mange med innvandrerbakgrunn besitter, både med tanke på økonomisk vekst og samfunnsmessig utvikling.

Deltakelse i arbeidslivet gir økonomisk trygghet, selvstendighet og bidrar til selvrealisering. Inntektsgivende arbeid er også et viktig virkemiddel for å forebygge fattigdom og utjevne sosiale forskjeller. Personer som faller utenfor arbeidsmarkedet har økt risiko for å utvikle dårlige levekår. Kvinners deltakelse i arbeidslivet bidrar til likestilling mellom kjønnene.

Utvalget legger til grunn at arbeid er et mål i seg selv for den enkelte, og for fellesskapet er det avgjørende at den ressurs arbeidskraften representerer, blir brukt best mulig. Den norske velferdsmodellen er avhengig av høy yrkesdeltakelse for at den skal være bærekraftig.<sup>1</sup> Å kunne forsørge seg selv og sin familie gjennom arbeid, er sammen med gode norskkunnskaper, det befolkningen mener er viktigst for god integrering.<sup>2</sup> Dette samsvarer med innspillene til Inkluderingsutvalgets Dialogomat hvor åtte av ti mener at lønnet arbeid er svært viktig for å lykkes i det norske samfunnet.<sup>3</sup> Utvalget definerer deltakelse i arbeidslivet som en sentral del av integrering i samfunnet.<sup>4</sup> Samtidig er det viktig å anerkjenne at

noen har omfattende fysiske og/eller psykiske helseutfordringer som medfører at de ikke kan ventes å komme i arbeid. Her vil utvalget betone betydningen av å være i meningsfull aktivitet, framfor ordinær arbeidsdeltakelse.

For å kartlegge integrering på arbeidsmarkedet, har utvalget gjennomgått andel og antall sysselsatte, arbeidsledige, yrkespassive, yrkeskategorier og arbeidsvilkår, og kjønns- og gruppeforskjeller i innvandrerbefolkningen. Dataene sammenlignes med tilsvarende tall for befolkningen som helhet. Hensikten er å kartlegge forskjeller, og eventuelt hvor store avvik det er, mellom hele befolkningen og ulike grupper med innvandrerbakgrunn. Det er særlig viktig å få fram utviklingen over tid for å vurdere hvordan integreringen på arbeidsmarkedet fungerer og for hvem.

Noen utfordringer er svært tydelige:

- Personer med innvandrerbakgrunn er i mindre grad sysselsatte og oftere arbeidsledige enn resten av befolkningen. Det gjelder i særlig grad innvandrerkvinner fra enkelte opprinnelsesland hvor sysselsettingen er lav.
- Sysselsatte innvandrere er oftere overkvalifisert for den jobben de har. Det betyr at de har en høyere formell utdanning enn det som kreves. Dette gjelder i særlig grad innvandrere fra Afrika og Asia.<sup>5</sup>
- Innvandrerbefolkningen har lavere gjennomsnittlig arbeidsinntekt enn den øvrige befolkningen.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> NOU 2011: 7, Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid

<sup>2</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2010), *Integreringsbarometeret 2009*, IMDi-rapport 2010-4, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

<sup>3</sup> Dialogomaten er omtalt i kapittel 3.

<sup>4</sup> Omtalen i dette kapitlet må sees i sammenheng med kapitlene 7, 8 og 9.

<sup>5</sup> Hardoy, I. og P. Schøne (2011), "Returns to Pre-Immigration Education for Non-Western Immigrants: Why so low?" I: *Education Economics*, 15: 1317-1340, Villund, O. (2008), *Riktig yrke etter utdanning? En registerbasert undersøkelse om kompetanse og arbeidsoppgaver hos ansatte med innvandrerbakgrunn*, Rapporter 2008/37, Statistisk sentralbyrå, Villund, O (2010), *Overkvalifisering blant innvandrere. En registerbasert undersøkelse for perioden 2007-2009*, Rapporter 2010/28, Statistisk sentralbyrå

<sup>6</sup> Arbeidsmarkedsstatistikk SSB; Brekke, I. og A. Mastekaasa (2009), "Arbeidsinntektsforskjeller blant innvandrere og etterkommere av innvandrere". I: G. E. Birkelund og A. Mastekaasa (red.) *Integrert? Innvandrere og barn av innvandrere i utdanning og arbeidsliv*, Oslo: Abstrakt forlag

- Det er en overrepresentasjon av innvandrere i enkelte yrker uten krav til utdanning. Innvandrere er underrepresentert i lederstillinger og yrker som krever høyere utdanning. Og de opplever oftere å arbeide under dårlige arbeidsvilkår.<sup>7</sup>
- En betydelig andel innvandrere oppgir at de opplever diskriminering i arbeidslivet,<sup>8</sup> og en betydelig andel arbeidsgivere tror fordommer er en stor barriere for at innvandrere ikke ansettes.<sup>9</sup>
- Og ikke minst: De klare forskjellene i sysselsetting og ledighet mellom innvandrere og befolkningen som helhet har vært relativt stabile de siste 20 årene.<sup>10</sup>

Samlet finner utvalget at tidligere og nåværende politikk ikke har gitt gode nok resultater i form av økt sysselsetting, lavere ledighet, bedre inntektsnivå, bedre arbeidsforhold eller fravær av forskjellsbehandling av innvandrere. Dersom man skal unngå en utvikling i retning av et klassesdelt samfunn langs etniske skillelinjer, må det gjøres noe med de forskjellene. Utvalget vil peke på at målet for integrerings- og arbeidsmarkedspolitikken ikke har vært ambisiøst nok. For at utfallet skal endres, er det nødvendig både å øke ambisjonsnivået og forbedre virkemidlene. Ambisjonsnivået bør være like høyt for personer med innvandrerbakgrunn som for befolkningen som helhet.

Ved utforming av en ny integreringspolitikk er det nødvendig å gjennomgå innvandreres situasjon på arbeidsmarkedet og utfordre etablerte «sannheter» om hvorfor det må være forskjeller i resultater. Effektiviteten av eksisterende tiltak bør vurderes for å få dokumentert hvilke tiltak som faktisk virker godt, og hvilke som har preg av å være symboltiltak.

<sup>7</sup> Blom, S. og K. Henriksen (red.) (2008), *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006*, Rapporter 2008/5, Statistisk sentralbyrå, se også OECD (2009), *Jobs for Immigrants. Labour market integration in Norway*, Paris: OECD

<sup>8</sup> Tronstad, K. R. (2009), *Opplevd diskriminering blant innvandrere med bakgrunn fra ti ulike land*, Rapporter 2009/47, Statistisk sentralbyrå, se også Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2008), *Integrert, men diskriminert. En undersøkelse blant innvandrere fra Afrika, Asia, Øst-Europa og Sør- og Mellom-Amerika*, IMDI-rapport 9-2008, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

<sup>9</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2010), *Topplederundersøkelse 2010*, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, utført av Perduco AS

<sup>10</sup> Tronstad, K. R. (2010a), *Mangfold og likestilling i arbeidslivet. Holdninger og erfaringer blant arbeidsgivere og tillitsvalgte*, Fafo-rapport 2010:39

## 6.2 Det overordnede bildet

Det norske arbeidsmarkedet preges av høy sysselsettingsandel og lav ledighet i befolkningen i arbeidsdyktig alder. Det har imidlertid vært en betydelig vekst i antall personer som ikke arbeider og mottar stønader og helserelaterte trygdeytelser.<sup>11</sup>

Internasjonale sammenligninger av sysselsettingstall viser at innvandreres deltakelse på arbeidsmarkedet er høy i Norge sammenliknet med mange andre OECD-land, men at det er store variasjoner mellom landgrupper og mellom menn og kvinner.<sup>12</sup> Arbeidsinnvandring har bidratt til å øke sysselsettingen blant innvandrere generelt, og arbeidsmarkedstilknytningen for innvandrere bedrer seg med lengre botid. Det generelle bildet viser også at unge med innvandrerbakgrunn har en deltakelse i arbeidslivet som er god i forhold til unge i befolkningen for øvrig.

Arbeidstilknytningen for innvandrere avhenger av situasjonen på arbeidsmarkedet. I Norge er det generelt lav arbeidsledighet og høy sysselsetting for begge kjønn. Det siste tiårets sterke vekst i bruttonasjonalproduktet (BNP) i Norge har medført økt etterspørsel etter arbeidskraft. Arbeidsmarkedet er også preget av høye kompetansekrav.

Sysselsettingen blant innvandrere er avhengig av botid, opprinnelsesland og innvandringsgrunn. Andelen sysselsatte er høy i flere innvandrergrupper, dette gjelder for eksempel innvandrere med landbakgrunn fra Polen, Chile og Sri Lanka. Og andelen sysselsatte er lav blant personer med bakgrunn fra eksempelvis Afghanistan, Irak og Somalia.

Sysselsettingen blant flyktninger og familiegjensforente er lavere enn blant arbeidsinnvandrere, men øker med botid.<sup>13</sup> Fra innvandringsstoppen ble innført i 1975 og fram til 2004 kom det få arbeidsinnvandrere til Norge. Etter EU-utvidelsen i 2004 har antall arbeidsinnvandrere økt kraftig. Det har vært stor arbeidsinnvandring, og personer fra Polen utgjør nå den største innvandringsgruppen i Norge.

Arbeid er synonymt med økonomisk aktivitet, fra produksjon av varer og tjenester til husholdningers inntektskilde. Når et samfunn ikke klarer

<sup>11</sup> NOU 2011: 7, Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid, Meld. St. 2 (2010–2011), Revidert nasjonalbudsjett 2011, Finansdepartementet

<sup>12</sup> OECD (2010), *International Migration Outlook 2009*, Paris: OECD, se figur 6.4

<sup>13</sup> Aalandslid, V. og T. K. Tronstad (2010), Familieinnvandring, kjønn og sysselsetting, Rapporter 2010/23, Statistisk sentralbyrå



å bruke hele arbeidskraftpotensialet, er det et samfunnsøkonomisk tap både for samfunnet og for den enkelte. Arbeidsledigheten er tre ganger så høy blant innvandrere som i befolkningen for øvrig. Sysselsettingsgraden blant innvandrere er i gjennomsnitt også lavere.

Sysselsettings- og ledighetstallene viser at innvandrere har lavere yrkesdeltakelse. Reduserte muligheter til arbeidsinntekt påvirker innvandre- res økonomiske levekår betydelig. Samtidig er det påvist at innvandrere i arbeid har en lavere gjennomsnittlig arbeidsinntekt enn majoritetsbefolkningen. Personer med innvandrerbakgrunn er oftere fattige enn befolkningen for øvrig.<sup>14</sup> Relativt flere innvandrere er også vedvarende fattige over lengre tid. Arbeid er avgjørende for å unngå fattigdom. Arbeid gir bedre psykisk helse, større sosialt nettverk og økte norskerdigheter.<sup>15</sup>

Det er også viktig å se på sosial mobilitet blant personer med innvandrerbakgrunn, som oftere har lavere inntekt og utdanningsnivå sammenliknet med majoritetsbefolkningen.<sup>16</sup> Sosial mobilitet kan beskrives som en klassereise<sup>17</sup> fra en sosial klasse til en annen, enten innenfor eget livsløp eller sammenliknet med foreldrenes klassebakgrunn.<sup>18</sup> Innvandrere som ikke får uttelling for medbrakt kompetanse og må ta arbeid hvor de er overkvalifisert, kan oppleve at de har foretatt en klassereise nedover, såkalt intragenerasjonsmobilitet.<sup>19</sup> Norskfødte kvinner med innvandrerforeldre som tar høyere utdanning som gir uttelling på arbeidsmarkedet, kan oppleve at de foretar en klassereise oppover sammenliknet med foreldrenes sosiale bakgrunn, såkalt intergenerasjonsmobilitet.

Sysselsettingsgraden blant innvandrere har en klar sammenheng med botid. Økt botid gir høyere arbeidsdeltakelse for de aller fleste. Barn av innvandrere, særlig jenter, tar i større grad høyere utdanning enn jevnaldrede i befolkningen for øvrig og har en vesentlig høyere sysselsettings-

grad enn foreldregenerasjonen. Norskfødte med innvandrerforeldre klarer seg derfor stort sett bedre på arbeidsmarkedet. Det er med andre ord klare tegn på sosial mobilitet i den generasjonen som vokser opp i Norge. For nærmere omtale av sosial mobilitet, vises det til kapittel 5 Levekår i innvandrerbefolkningen.

### 6.3 Situasjonsbeskrivelse

I denne delen gjennomgås innvandrergruppers situasjon mer konkret innenfor de ulike deler av arbeidsmarkedet.

#### 6.3.1 Sysselsetting og ledighet

I SSBs Arbeidskraftundersøkelse (AKU) opererer man med følgende definisjoner:

- *Sysselsatte* er personer i alderen 15-74 år som utførte inntektsgivende arbeid av minst én times varighet i referanseuka, og personer som har et slikt arbeid, men som var midlertidig fraværende pga. sykdom, ferie, lønnet permisjon e.l.
- *Arbeidsledige* er personer uten inntektsgivende arbeid som forsøkte å skaffe seg lønnsarbeid i løpet av de siste fire ukene, og som kunne ha påtatt seg arbeid i løpet av referanseuka eller de to påfølgende ukene. Arbeidsledigheten regnes i prosent av arbeidsstyrken.
- *Arbeidsstyrken* er summen av de sysselsatte og de arbeidsledige, dvs. personer med tilknytning til arbeidsmarkedet (omtales ofte som de yrkesaktive).<sup>20</sup>
- *Personer utenfor arbeidsstyrken* er personer som verken var sysselsatte eller arbeidsledige i referanseuka. Det var om lag 700 000 personer eller om lag 22 prosent i alderen 15-64 år som sto utenfor arbeidsstyrken i 2010.<sup>21</sup> De største gruppene blant personer i alderen 20-66 år som står utenfor arbeidsstyrken er uførepensjonister og førtidspensjonister, etterfulgt av personer under utdanning. Den minste gruppen er «hjemmearbeidende» med familieforsørgelse.<sup>22</sup>

#### 6.3.2 Sysselsetting

Perioden 2000–2010 var preget av skiftende konjunkturer i det norske arbeidsmarkedet. I perio-

<sup>14</sup> Bhuller, M. og R. Aaberge, (2010), "Økonomisk fattigdom blant innvandrere", *Søkelys på arbeidslivet*, Årgang 26, nr 4: 263-289

<sup>15</sup> Henriksen, K., L. Østby og D. Ellingsen (red.) (2010), *Innvandring og innvandrere 2010*, Statistiske analyser 119, Statistisk sentralbyrå

<sup>16</sup> Bhuller og Aarberge (2010), Blom og Henriksen (2008)

<sup>17</sup> Nordli Hansen, M. og Ø. N. Wiborg (2010), "Klassereisen – mer vanlig i dag?" I: K. Dahlgren og J. Ljunggren (red.) (2010), *Klassebilder: Ulikhet og sosial mobilitet i Norge*, Oslo: Universitetsforlaget

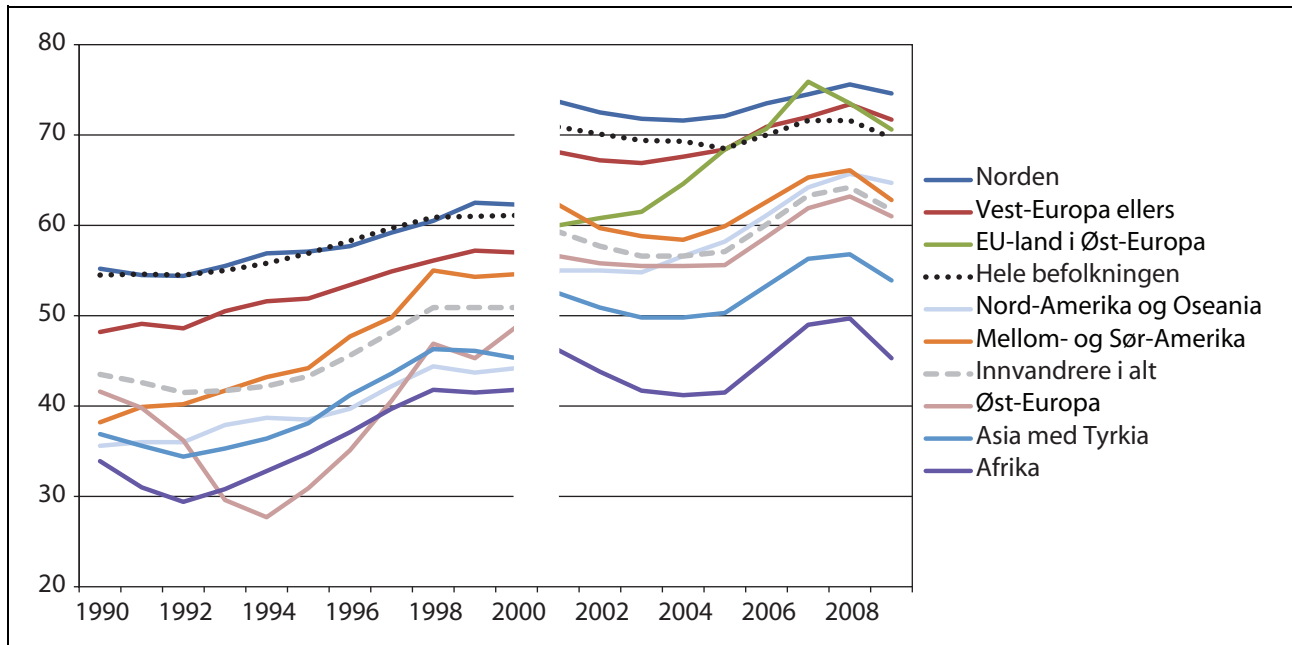
<sup>18</sup> Dahlgren, K. og J. Ljunggren (red.) (2010), *Klassebilder: Ulikhet og sosial mobilitet i Norge*, Oslo: Universitetsforlaget

<sup>19</sup> Orupabo, J. (2010), "En klassereise nedover", I: Dahlgren, K. og J. Ljunggren (red.), *Klassebilder: Ulikhet og sosial mobilitet i Norge*, Oslo: Universitetsforlaget

<sup>20</sup> Statistikkgrunnlaget som benyttes for sysselsatte gjelder personer mellom 15 og 74 år.

<sup>21</sup> Meld. St. 2 (2010–2011), Revidert nasjonalbudsjett 2011, Finansdepartementet

<sup>22</sup> NOU 2009: 10, Fordelingsutvalget



Figur 6.1 Arbeidstakere og sysselsatte<sup>1</sup> i alderen (15<sup>2</sup>) 16-74 år, etter innvandringsgrunn og kjønn. 4. kvartal 1990-2009. Prosent

<sup>1</sup> I 2001 ble statistikken lagt om til også å inkludere selvstendig næringsdrivende. Fra dette året ble landbakgrunn fra Øst-Europa delt inn i EU-land i Øst-Europa og Øst-Europa ellers

<sup>2</sup> Fra 15 år fra og med 2005

Kilde: SSB

den 2000–2003 gikk sysselsettingen ned i de fleste innvandrergupper og for befolkningen totalt.<sup>23</sup> Fallet i sysselsettingen stoppet i 2004. Under konjunkturoppgangen fra 2005 til 2008 opplevde innvandrere en sterk økning i andel sysselsatte.<sup>24</sup> Andelen sysselsatte økte, både blant menn og kvinner. Den positive utviklingen stoppet i forbindelse med den økonomiske finanskrisen høsten 2008 hvor arbeidsmarkedet ble svekket. Lavkonjunktoren medførte lavere sysselsetting i hele befolkningen. I 2009 falt sysselsettingen for alle grupper, men nedgangen var relativt sett noe sterkere for innvandrere enn i befolkningen totalt. I 4. kvartal 2008 var den gjennomsnittlige sysselsettingsandelen blant innvandrere på 64,2 prosent. I 4. kvartal 2009 var den 61,7 prosent, et fall på 2,5 prosentpoeng. I hele befolkningen var det en reduksjon fra 71,6 prosent til 69,7 prosent, en reduksjon på 1,9 prosentpoeng. Det var likevel en vekst i antall sysselsatte innvandrere på 10 100 personer fra 2008 til 2009. Dette skyldes primært økt arbeidsinnvandring.

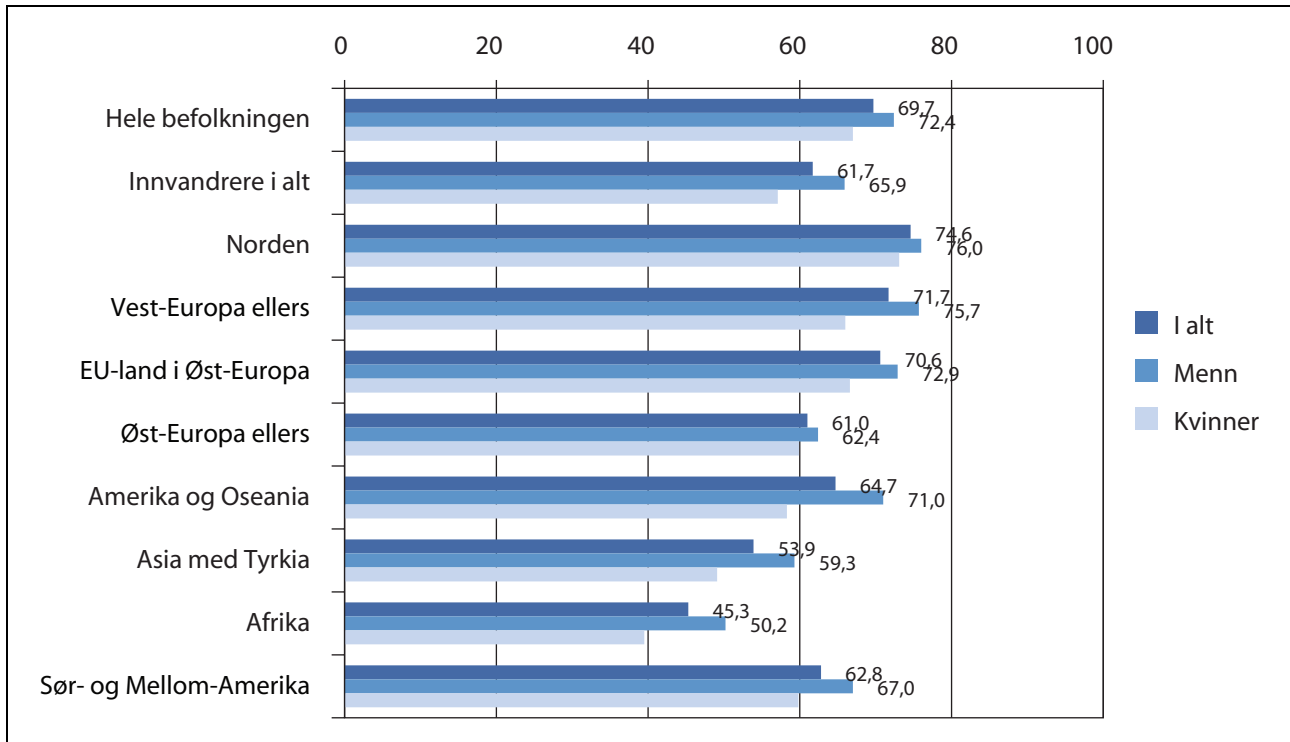
<sup>23</sup> Olsen, B. (2010), "Arbeid", I: K. Henriksen, L. Østby og D. Ellingsen (red.), *Innvandring og innvandrere 2010*, Rapport 119, Statistisk sentralbyrå

<sup>24</sup> Henriksen, Østby og Ellingsen (2010)

Arbeidsmarkedet i 2010 var mer stabilt enn i 2009. Fra 2010 økte sysselsettingen igjen i Norge. Tallet på sysselsatte økte med 20 000 personer fra 4. kvartal 2009 til 4. kvartal 2010 (Arbeidskraftundersøkelsen). Dette bekreftes av NAVs Bedriftsundersøkelse som viser at etterspørselen etter arbeidskraft økte i 2010 for første gang siden finanskrisen.<sup>25</sup> Samtidig var det en oppgang i tallet på arbeidsløse på 10 000. Dette innebærer en økning i arbeidsstyrken (arbeidsledige + sysselsatte) på 30 000 personer fra 4. kvartal 2009 til 4. kvartal 2010. Fordi befolkningen i samme periode økte med 61 000 personer, ble det likevel en nedgang i andelen yrkesaktive. Andelen som var sysselsatt i hele befolkningen mellom 15 og 74 år utgjorde 71,4 prosent av befolkningen, hvilket er en nedgang på 0,4 prosentpoeng fra tilsvarende kvartal året før.

Basert på NAVs bedriftsundersøkelse for 2011 estimerer NAV mangelen på arbeidskraft i næringslivet og offentlig sektor til 61 000 personer. Det er en økning på 19 prosent sammenliknet med samme tid i 2010. Mangelen på arbeidskraft er høyest i Oslo, Rogaland og Hordaland.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet (2010), *Arbeid og velferd*, nr. 3-2010, Arbeids- og velferdsdirektoratet



Figur 6.2 Sysselsettingsandeler blant innvandrere 15-74 år, etter landbakgrunn (verdensregion), og kjønn. 4. kvartal 2009.<sup>1</sup> Prosent

<sup>1</sup> Sysselsettingsstatistikken for personer med innvandrerbakgrunn for 2010 vil ikke offentliggjøres fra SSB før juni i 2011.  
Kilde: SSB

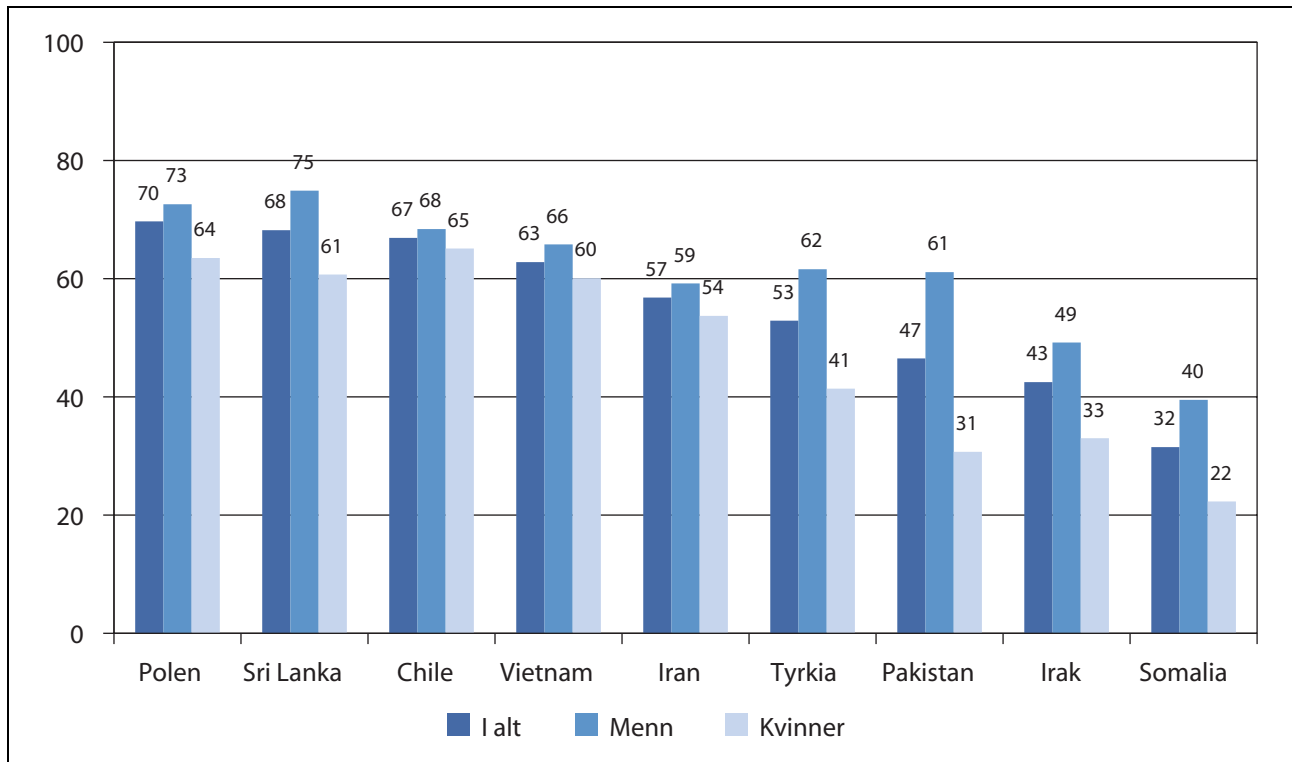
Figur 6.1 viser at forskjellen i sysselsettingsgrad mellom innvandrere og befolkningen som helhet har holdt seg relativt stabil over tid. Konjunktorene har imidlertid påvirket innvandrere i større grad enn for resten av befolkningen. I 1991 var sysselsettingsgraden blant innvandrere i alt på 44 prosent mot 55 prosent i hele befolkningen, et avvik på 11 prosentpoeng. I 2009 lå sysselsettingsgraden på henholdsvis 61 prosent og 70 prosent, et avvik på 9 prosentpoeng. For å nå målet om like stor sysselsetting blant innvandrere som blant resten av befolkningen, må om lag 32 600 flere innvandrere komme i jobb. Det er i dag størrelsen på sysselsettingsavviket som det er viktig å gjøre noe med.

Figur 6.2 viser at det går et klart skille mellom innvandrere fra EU etc. og de fra Afrika, Asia etc. når det gjelder sysselsetting. Sysselsettingsandelen er høyest blant innvandrere fra de nordiske landene med 74,6 prosent. Innvandrere fra Afrika har den laveste andelen sysselsatte med 45,3 prosent. Ser man på enkeltland, kommer det likevel fram en stor variasjon. Innvandrere med landbak-

grunn fra Polen, Chile, Bosnia-Hercegovina, og India har alle høye sysselsettingsandeler. Innvandrere fra Polen er i all hovedsak arbeidsinnvandrere. Innvandrere med landbakgrunn fra Sri Lanka og Chile er innvandrere med lang botid i Norge. Lavest sysselsetting finner vi blant innvandrere med landbakgrunn fra Somalia, Irak og Afghanistan, som også er de gruppene som har kortest botid i Norge. De tre sistnevnte gruppene består i hovedsak av flyktinger og familiegjenfrente som er ankommet etter år 2000.

Det er forskjell i sysselsetting mellom kvinner og menn. I hele befolkningen har menn en sysselsettingsgrad på 72,4 prosent og kvinner 67 prosent, en forskjell på 5,4 prosentpoeng. Forskjellen mellom innvandrerkvinner og innvandrer menn er på 8,8 prosentpoeng, hvilket er en større forskjell enn mellom menn og kvinner i den øvrige befolkningen. I grupper fra noen opprinnelsesland er det store forskjeller mellom menn og kvinner. For eksempel har menn med landbakgrunn fra Pakistan omtrent dobbelt så høy sysselsettingsgrad som kvinner med samme landbakgrunn. I de to flyktningsdominerte gruppene med lavest sysselsetting, Afghanistan og Somalia, er det store forskjeller mellom menn og kvinner, se figur 6.3.

<sup>26</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet (2011), *Arbeid og velferd*, nr. 2-2011, Arbeids- og velferdsdirektoratet



Figur 6.3 Sysselsettingsandeler blant innvandrere, 15-74 år, etter landbakgrunn (utvalgte land) og kjønn. 4. kvartal 2009. Prosent

Kilde: SSB

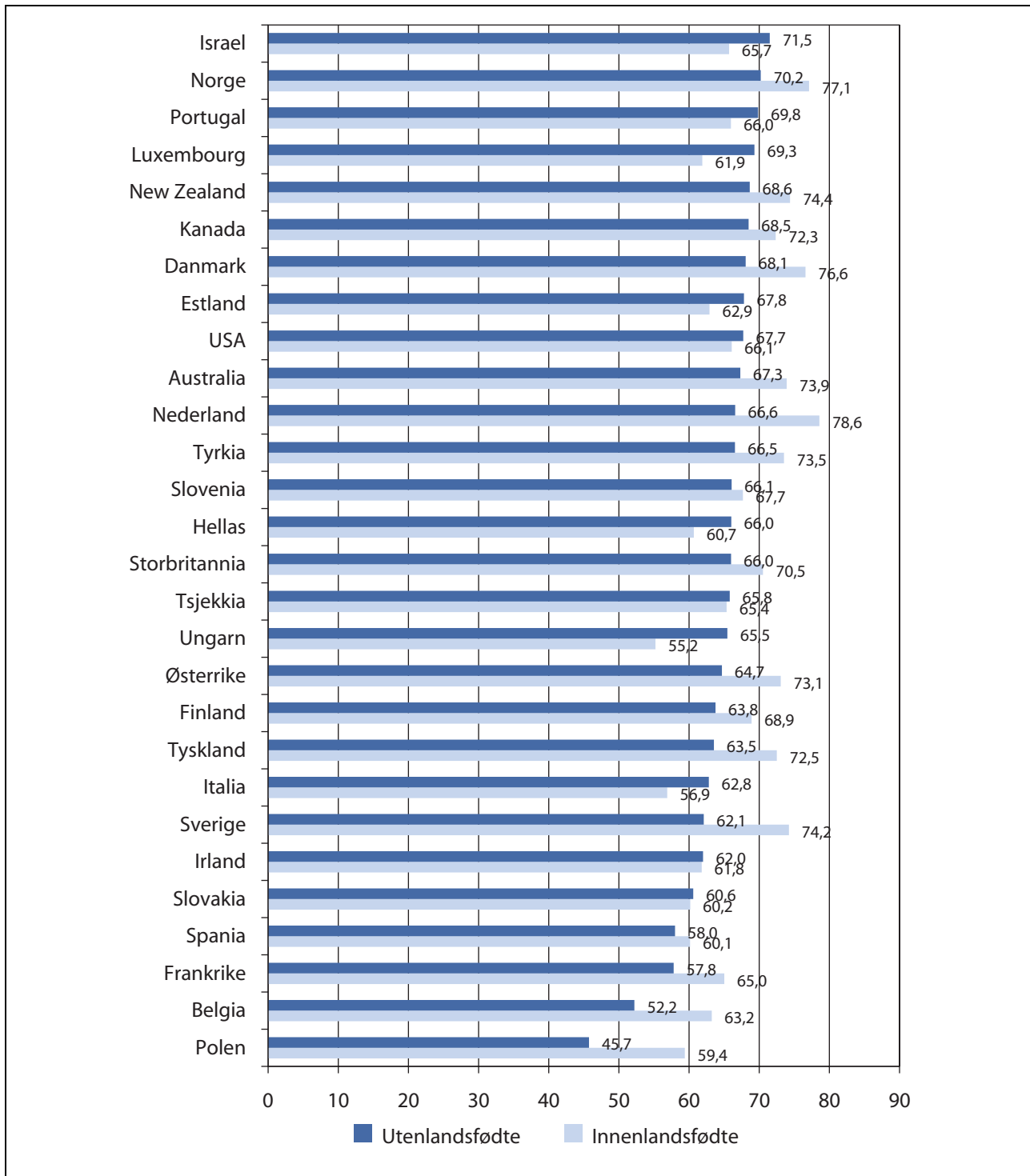
Tabell 6.1 Faktisk sysselsetting etter innvandrerkategori, landbakgrunn (verdensregion), og beregnet sysselsetting med nivå for alle i Norge. 4. kvartal 2009

	Sysselsatte i alt	Sysselsettingsprosent	Alle 15-74 år <sup>1</sup>	Antall sysselsatte hvis 69,7 prosent <sup>2</sup>	Beregnet forskjell mellom de to nivåene i absolutte tall <sup>2</sup>
Hele befolkningen	2 497 000	69,7	3 582 500	2 497 000	0
Innvandrere i alt	251 134	61,7	407 000	283 700	32 600
Norden	39 412	74,6	52 800	36 800	-2 600
Vest-Europa ellers	32 884	71,7	45 900	32 000	-900
EU land i Øst-Europa	46 699	70,6	66 100	46 100	-600
Øst-Europa ellers	25 837	61,0	42 400	29 600	3 800
Nord-Amerika og Oseania	5 659	64,7	8 700	6 100	400
Asia med Tyrkia	71 700	53,9	133 000	92 700	21 000
Afrika	19 559	45,3	43 200	30 100	10 500
Sør- og Mellom-Amerika	9 384	62,8	14 900	10 400	1 000

<sup>1</sup> Beregnet ut fra antall sysselsatte og sysselsettingsprosenten, og avrundet til nærmeste 100

<sup>2</sup> Avrundet til nærmeste 100

Kilde: Arbeidsmarkedsstatistikk, SSB og egne beregninger



Figur 6.4 Nivået på sysselsettingen i OECD-land<sup>1</sup>, 15-64 år, 2009. Prosent. Sortert etter sysselsetting blant utenlandsfødte

<sup>1</sup> Ikke alle OECD-land hadde rapportert inn tall for 2009  
Kilde: International Migration Outlook, OECD 2010

For at innvandrere skal ha samme sysselsetningsgrad som for alle i Norge, må altså om lag 32 600 flere innvandrere bli sysselsatt, fordelt på ca 13 400 menn og ca 19 200 kvinner. Det er som

nevnt store forskjeller i sysselsetting etter hvilken verdensregion innvandrere kommer fra, og dessuten etter land. 21 000 flere innvandrere fra Asia med Tyrkia og 10 533 flere fra Afrika må i jobb.

Innvandrere fra Norden, Vest-Europa ellers og EU-land i Øst-Europa har høyere sysselsetting enn snittet for alle i Norge.

Figur 6.4 viser gjennomsnittlige sysselsettingsandeler for majoritetsbefolkningen og innvandrere i Norge og OECD land. Svært få land har like godt statistikkgrunnlag som Norge. For å kunne sammenlikne ulike land er derfor data for utenlandsfødte<sup>27</sup> og personer født i Norge, såkalte «innenlandsfødte», lagt til grunn, og ikke innvandrerbakgrunn. Som nevnt innledningsvis, viser oversikten at Norge gjør det bra når det gjelder sysselsetting blant innvandrere sammenliknet med flesteparten av de øvrige land som er representert i tabellen. Både for utenlandsfødte og innenlandsfødte kommer Norge på andreplass i sysselsettingsgrad i OECD. Forskjellen i sysselsettingen mellom innvandrere og befolkningen som helhet er likevel stor. I 2009 var forskjellen i sysselsetting mellom utenlandsfødte og innenlandsfødte på 6,9 prosentpoeng. I 2008 var forskjellen på 5,6 prosentpoeng og i 2007 på 7,9 prosentpoeng.<sup>28</sup>

Til sammenlikning var forskjellen, mellom utenlandsfødte og innenlandsfødte, i 2009 i Sverige og Danmark på henholdsvis 12,1 og 8,5 prosentpoeng. Derimot har både USA og Storbritannia et mindre avvik enn Norge på henholdsvis 0,6 og 4,5 prosentpoeng. Men i begge disse landene er de absolutte sysselsettingsandelene noe lavere enn for Norge. Det understrekes at det er svært viktig å se på innvandrerbefolkningens sammensetning med hensyn til ulike innvandrergrupper, innvandringsstatus, botid, landbakgrunn etc. Innvandrerbefolkningens sammensetning i det enkelte land kan langt på vei forklare forskjellene mellom de ulike land.

### 6.3.3 Arbeidsledighet

Det er to mål på arbeidsledigheten i Norge: NAVs tall for registrerte arbeidsledige, og SSBs tall basert på Arbeidskraftundersøkelsen (AKU). Til forskjell fra NAVs tall inkluderer AKU-tallene også arbeidsledige som ikke registrerer seg ved NAV, og en del av dem som går på arbeidsmarkedstiltak. På den annen side blir en del av de registrerte arbeidsledige ikke klassifisert som arbeidsledige i

AKU. Særlig gjelder dette eldre personer med lange ledighetsperioder. Dessuten blir ikke ufrivillig permitterte, med varighet på inntil 3 måneder, regnet som arbeidsledige i AKU, men som sysselsatte, bare midlertidig fraværende.

Arbeidsledigheten i Norge er lav sammenliknet med andre land. Figur 6.5 viser ledighetsnivået blant utenlandsfødte og innenlandsfødte i Norge og i de fleste OECD-land. Tallene er fra 2009.

Tallene fra OECD viser at Norge også er blant landene med lavest ledighet blant personer født i utlandet. Når det gjelder ledighetsforskjellen mellom utenlandsfødte og de som er født i Norge, er den omtrent 2,8 ganger høyere for utenlandsfødte. Generelt er utenlandsfødtes situasjon på arbeidsmarkedet i Norge forholdsvis god sammenliknet med andre land. Den relative forskjellen i ledighet mellom innenlandsfødte og utenlandsfødte er imidlertid større i Norge enn i de andre landene. Per 1. kvartal 2008 var forskjellen i ledighet på 3,9 prosentpoeng og i 2007 på 2,8 prosentpoeng mellom utenlandsfødte og innenlandsfødte.

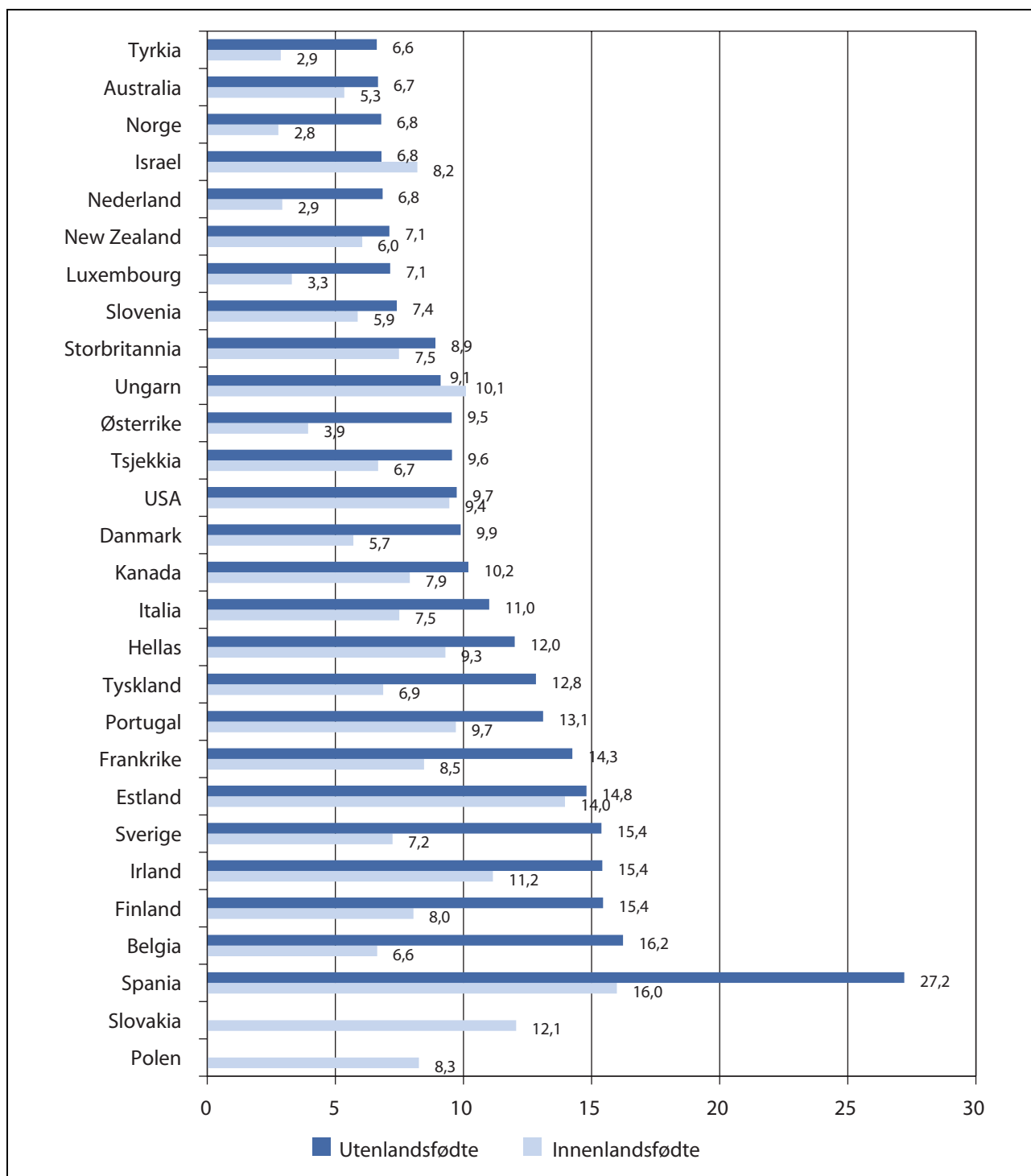
Figur 6.6 viser at den registrerte arbeidsledigheten i Norge var 3 prosent ved utgangen av februar 2011. Ledigheten blant innvandrere er markert høyere enn blant befolkningen som helhet. Det er imidlertid en svak nedgang i innvandrerledigheten fra februar 2010 til februar 2011. Blant bosatte innvandrere gikk den registrerte ledigheten ned fra 7,8 prosent i februar 2010 til 7,7 prosent i februar 2011, en nedgang på 0,1 prosentpoeng. Det har også vært en nedgang i resten av befolkningen, fra 2,5 til 2,3 prosent. Den registrerte ledigheten var høyest blant innvandrere med bakgrunn fra Afrika med en ledighet på 13,4 prosent.

Det har tidligere vært en kraftig vekst i ledighetstallene for arbeidsinnvandrere fra EU-landene i Øst-Europa i forbindelse med lavkonjunkturen i 2009. Den kraftige økningen for denne gruppen skyldes i hovedsak den betydelige reduksjonen i aktiviteten i byggenæringen i den perioden. Innvandrere fra EU-landene i Øst-Europa hadde imidlertid den største nedgangen i ledighet fra 10,7 prosent i februar 2010 til 10,2 i februar 2011, en nedgang på 0,5 prosentpoeng. Lavest ledighet finner vi blant innvandrere med bakgrunn fra Norden og Vest-Europa med henholdsvis 3,0 og 3,7 prosent.

Figur 6.6 viser at ledighetsnivået blant innvandrerkvinner ved utgangen av februar 2011 lå på 6,7 prosent. Det er en økning på 0,5 prosentpoeng siden februar 2010. Blant innvandrer menn var

<sup>27</sup> I OECDs statistikk regnes alle som er født i utlandet, som utenlandsfødte, uavhengig av hvor deres foreldre og beste-foreldre er fra. Dette skiller seg fra SSBs kategori "innvandrere", som omfatter personer født i utlandet med to utenlandsfødte foreldre, kilde OECD/SSB.

<sup>28</sup> OECD (2010), *International Migration Outlook 2009*, Paris: OECD, Annex I.A1



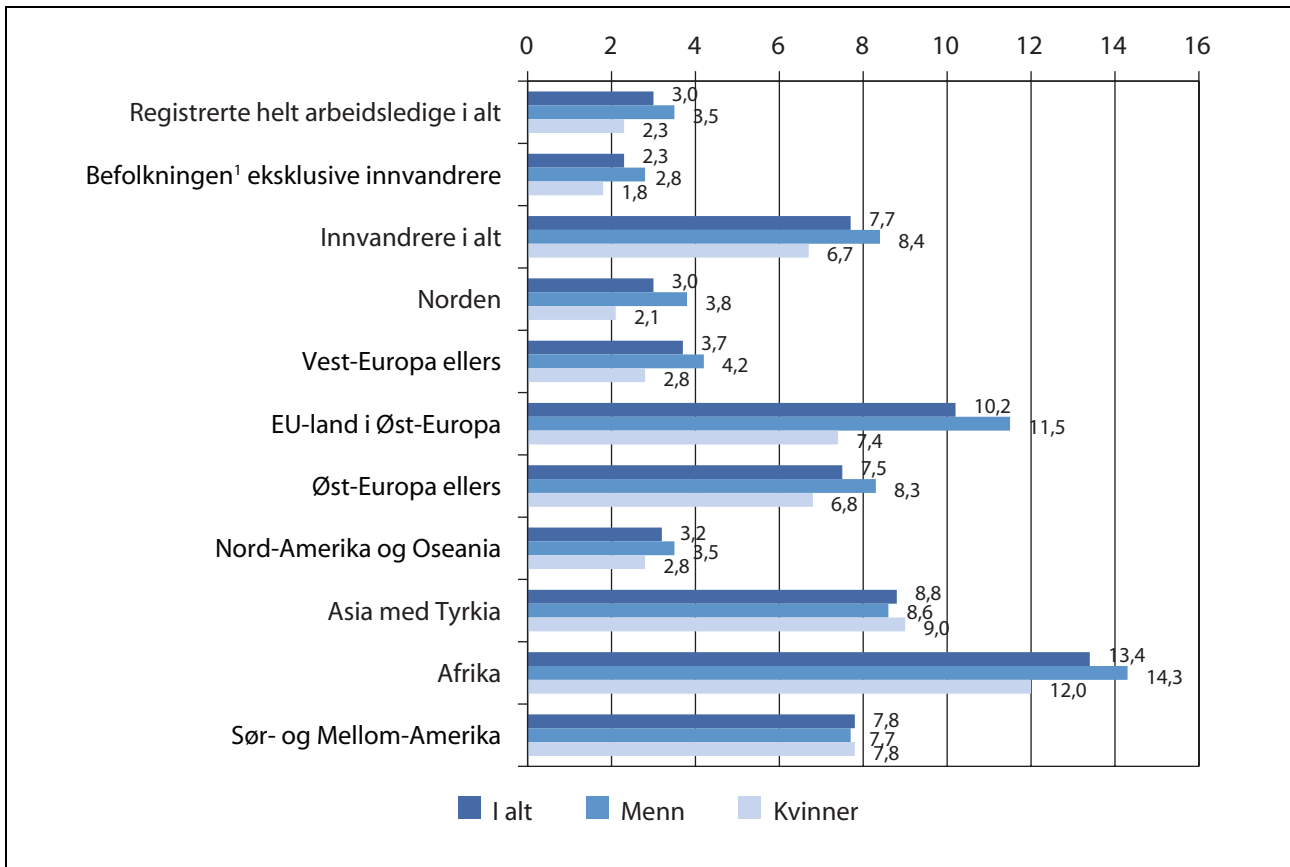
Figur 6.5 Nivået på arbeidsledigheten OECD-land<sup>1</sup>, 15-64 år. 2009. Prosent. Sortert etter ledighet blant utenlandsfødte

<sup>1</sup> Ikke alle OECD-land hadde rapportert inn tall for 2009

Kilde: International Migration Outlook, OECD 2010.

ledigheten på 8,4 prosent i februar 2011, hvilket er en nedgang på 0,6 prosentpoeng siden februar 2010. Denne utviklingen skiller seg markant fra tidligere perioder da det var innvandrer menn som stod for den største økningen i ledighet. Denne

tendensen er også til stede i befolkningen for øvrig: prosentandelen ledige gikk så vidt opp med 0,1 prosentpoeng blant kvinner, mens det gikk ned med 0,4 prosentpoeng blant menn. Menn har imidlertid fortsatt høyest ledighet, dette gjelder



Figur 6.6 Registrerte helt arbeidsledige, etter innvandringsgrunn, landbakgrunn (verdensregion) og kjønn. I prosent av arbeidsstyrken. Utgangen av februar 2011

<sup>1</sup> Inkl. ikke-bosatte; 1 826 (2010) og 1 932 (2011)  
Kilde: SSB

både blant innvandrere og i befolkningen for øvrig.

Figur 6.7 viser utvikling i registrerte ledige over tid etter landbakgrunn. I perioden 1989–2010 har det relative arbeidsledighetsnivået mellom innvandrere og den øvrige befolkningen vært relativt stabilt, men konjunktorene har hatt noe større utslag for innvandrere enn for hele befolkningen. I perioden mellom 1989–2009 har arbeidsledigheten i Norge ikke oversteget 5 prosent. Innvandrere har hatt en ledighet som har vært om lag dobbelt så høy eller mer i hele perioden.<sup>29</sup>

#### Tall på korttids- og langtidsledige innvandrere

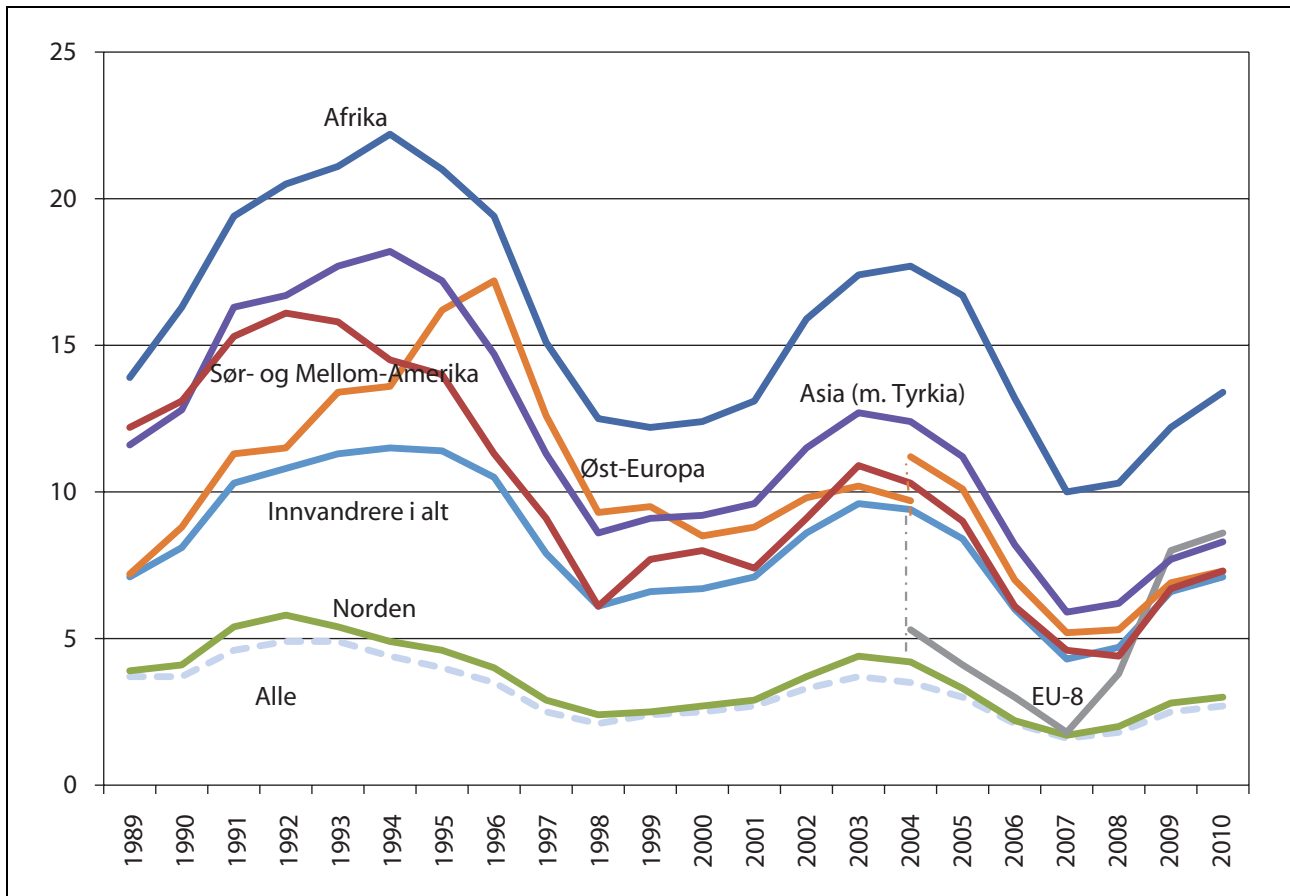
NAV har tall på korttids- og langtidsledige som er basert på enten statsborgerskap eller fødeland.<sup>30</sup> NAVs tall etter statsborgerskap er av god kvalitet,

mens tall etter fødeland er mindre gode og ufullstendige. I NAVs analyser om arbeidsmarkedet brukes derfor kun tall etter statsborgerskap. Disse tallene brukes i forbindelse med analyser av arbeidsinnvandring, som hovedsakelig består av nordiske og østeuropeiske borgere. NAVs erfaring er at tallene basert på statsborgerskap for personer med landbakgrunn fra Norden og Øst-Europa gir et korrekt bilde. NAV oppgir at det primært skyldes at det er uvanlig å skifte statsborgerskap for mange i disse gruppene, selv om de har tilstrekkelig med botid i Norge. Det er imidlertid ikke tilfellet blant personer med bakgrunn fra Asia (f.eks. Irak eller Afghanistan) eller Afrika (f.eks. Somalia). Det er mange flere personer med landbakgrunn fra disse regionene som skifter til norsk statsborgerskap. Dette innebærer at en del av de som er registrert som norske statsborgere har innvandrerbakgrunn, selv om tallene etter statsborgerskap ikke viser det. For å ta hensyn til innvandrerbakgrunn ville det vært riktigere å bruke tall etter oppgitt fødeland, men disse tallene

<sup>29</sup> Tronstad (2010a)

<sup>30</sup> Informasjonen er innhentet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet ved analyseenheten.





Figur 6.7 Registrert helt arbeidsledige i alderen 15-74 år<sup>1</sup>, etter landbakgrunn. Prosent av arbeidsstyrken. Utgangen av november 1989–2010<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Aldersgruppen 16-74 år før 2008

<sup>2</sup> Brudd i tidsserien i 1999 pga. endringer i definisjonen av helt arbeidsledige

Kilde: SSB

er, som nevnt over, mangelfulle og av den grunn blir tallene ikke publisert. Det er derfor vanskelig å presentere data av god kvalitet for korttids- og langtidsledige for innvandrere med bakgrunn fra Afrika, Asia etc.

Det er imidlertid kjent at arbeidsledige innvandrere i gjennomsnitt har lengre ledighetsperioder sammenliknet med den øvrige befolkningen.<sup>31</sup>

### 6.3.4 Varige forskjeller i sysselsetting og ledighet

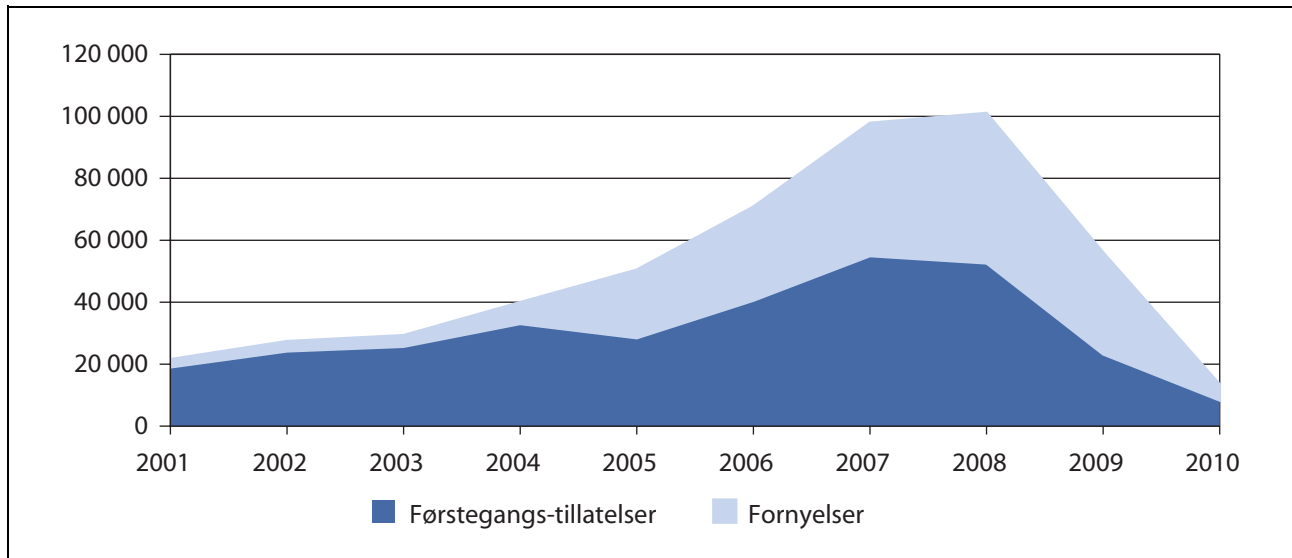
Oppsummert viser sysselsettings- og ledighetsstatistikken klare og vedvarende forskjeller mellom innvandrerbefolkningen og befolkningen for øvrig. Disse avvikene har vært relativt stabile gjennom de siste 20 årene.<sup>32</sup>

Innvandrere hadde pr. 4. kvartal 2009 en sysselsettingsgrad på 61,7 prosent mot 69,7 prosent i resten av befolkningen. Ledigheten var ved utgangen av februar 2011 på 7,7 prosent blant bosatte innvandrere mot 2,3 prosent blant resten av befolkningen. Den høyeste ledigheten finner vi blant menn med bakgrunn fra Afrika med 14,3 prosent, etterfulgt av menn med bakgrunn fra EU-land i Øst Europa med 11,5 prosent. Kvinner med bakgrunn fra Afrika har den høyeste ledigheten på 12 prosent, etterfulgt av kvinner med bakgrunn fra EU-land i Øst-Europa med 11,2 prosent. Sysselsettings- og ledighetstallene viser at innvandrere har en mer begrenset adgang til arbeidsmarkedet og det reduserer deres mulighet til arbeidsinntekt. Dette har en sterk påvirkning på innvandre-økonomiske levekår.

Det var 251 134 sysselsatte innvandrere per 4. kvartal 2009, og sysselsettingsandelen var som

<sup>31</sup> Kvinge T. og A. B. Djuve (2006), *Bruk av arbeidsmarkedstil-tak for ikke-vestlige innvandrere. Hvem deltar og hvordan er sysselsettingseffektene?*, Fafo-rapport 517

<sup>32</sup> Ibid.



Figur 6.8 Antall gyldige arbeidstillatelser<sup>1</sup> etter type tillatelser, 2001–2010<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Tallene viser totalt antall førstegangs innvilgelser og fornyelser gitt av alle instanser, også politiet og Utlendingsnemnda.

<sup>2</sup> 1. oktober 2009 falt kravet om oppholdstillatelse bort for de fleste EØS-borgere. Dette er hovedårsaken til nedgangen i antallet innvilgede oppholdstillatelser fra og med 2009. Arbeidstakere fra Bulgaria og Romania skal fortsatt søke om oppholdstillatelse det første året de er bosatt i Norge.

Kilde: UDI

nevnt 61,7 prosent. Dersom innvandrere hadde hatt samme sysselsetting som befolkningen i alt, ville om lag 32 600 flere innvandrere vært sysselsett. Dersom innvandrer menn hadde hatt samme sysselsettingsgrad som alle menn i Norge, skulle om lag 13 400 flere vært i arbeid. Tilsvarende skulle om lag 19 200 flere innvandrerkvinner vært i arbeid om innvandrerkvinner hadde hatt samme sysselsettingsgrad som for alle kvinner.

Disse forskjellene er viktig å få gjort noe med. Dersom disse forskjellene vedvarer og forsterkes, vil vi kunne få et klasseslett samfunn hvor personer med innvandrerbakgrunn systematisk har dårligere levekår enn resten av befolkningen. Spørsmålet er: Hva er forklaringen på avvikene i ledighet og sysselsetting og hvorfor synes det å være permanente forskjeller for noen innvandrergrupper over tid? Hvilke barrierer møter de i arbeidsmarkedet? Forskjeller i arbeidsvilkår omtales under avsnitt 6.5.9.

Før vi går nærmere inn på hvilke mekanismer og forklaringer som kan ligge bak disse vedvarende forskjellene (se avsnitt 6.5), skal vi se på situasjonen for arbeidsinnvandrere, norskfødte med innvandrerforeldre og innvandrerungdom.

### 6.3.5 Arbeidsinnvandrere

Den nyere arbeidsinnvandringen til Norge begynte på slutten av 1960- og begynnelsen på 1970-tallet. I 1970 utgjorde innvandrere 1,5 prosent av den totale befolkningen i Norge og omtrent halvparten kom fra andre nordiske land.<sup>33</sup> Innvandringsstoppen kom i 1975. I perioden mellom 1975 fram til 2004 har innvandringen til Norge vært preget av familiegjennforente, asylsøkere og flyktninger.

Etter EU-utvidelsen i 2004 har det vært en kraftig økning av arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene, se figur 6.8. I Norge må den økte arbeidsinnvandringen anses som et resultat av høy aktivitet i norsk økonomi og etterspørsel etter arbeidskraft kombinert med utvidet adgang til å ta arbeid i Norge for arbeidssøkere fra de nye EU-landene. Arbeidsinnvandrere fra Polen utgjør for tiden den største innvandrergruppen i Norge. Etter Polen er det gitt flest arbeidstillatelser til personer fra Litauen, Tyskland og Romania. I 2008 ble det innvilget over 101 000 arbeidstillatelser, hvilket fram til nå er det høyeste antallet noen sinne. En nedgang i antall arbeidstillatelser i 2009 skyldes antagelig både nye regler for oppholdstillatelser og nedgangen i aktiviteten i bygg- og anleggsbransjen. Siden oktober 2009 er det ikke

<sup>33</sup> OECD (2009)

### Boks 6.1 Servicesenteret for utenlandske arbeidstakere

Servicesenteret for utenlandske arbeidstakere (SUA) ble først etablert i Oslo 2007, etterfulgt av to nye kontorer i Kirkenes og Stavanger i 2009.<sup>1</sup> SUA er et felles servicesenter for utenlandske arbeidstakere og er en samarbeidsprosjekt mellom politiet, Skatteetaten, Utlendingsdirektoratet og Arbeidstilsynet.

Bakgrunnen for etableringen av servicesenteret var bl.a. en stor andel utenlandsk arbeidskraft med behov for bedre informasjon, for eksempel kjennskap til norske lønns- og arbeidsbetingelser, skatteregler m.m. Politiet er utlendingsforvaltningens førstelinjetjeneste og skulle bidra til en raskere saksbehandling. Det var videre ønske om at samlokaliseringen skulle bidra til å gjøre etatene mer tilgjengelige. Senterets hovedoppgaver er derfor å gi informasjon og veiledning, samt utføre enklere saksbehandling av de respektive etatene.<sup>2</sup> Målgruppen som senteret betjener er EØS/EFTA borgere og tredjelandsborgere som søker eller får opphold som spesialister/faglærte arbeidstakere.

Servicesenteret har høstet gode erfaringer og brukere melder tilbake at de er fornøyde med samlokaliseringen av etatene.<sup>3</sup> Etableringen av servicesenteret har bidratt til en enklere og raskere saksbehandlingsprosess overfor målgruppen, informasjon er lettere tilgjengelig og mange har bedre kjennskap til sine rettigheter og plikter som arbeidstakere.

Servicesenteret viser til at de mottar mange i henvendelser som gjelder NAVs arbeidsområde og ser behov for å samarbeide tettere med NAV. Kontoret i Stavanger har innledet samarbeid med NAV og det har resultert i en prøveperiode i 2011 hvor NAV er til stede en gang i uken for å betjene spørsmål fra brukere.

<sup>1</sup> Servicesenteret for utenlandske arbeidstakere (2011), Årsrapport 2010, Servicesenteret for utenlandske arbeidstakere

<sup>2</sup> St.meld. nr. 18 (2009) Arbeidsinnvandring, Arbeidsdepartementet

<sup>3</sup> Servicesenteret for utenlandske arbeidstakere (2011)

lenger nødvendig for de fleste EØS-borgere å søke om permanent oppholdstillatelse i Norge.<sup>34</sup> De nye registreringsordningene innebærer at EØS-borgere med gyldig identitetskort eller pass, som skal oppholde seg i Norge i mer enn tre måneder, ikke trenger å søke om oppholdstillatelse. De må imidlertid registrere seg hos politiet.<sup>35</sup>

Det er en stor overvekt av menn blant arbeidsinnvandrere. I 2008 var 78 prosent av arbeidstillatelsene gitt til menn, hvor 3 av 4 var under 40 år. Kvinneandelen ligger på mellom 15 og 30 prosent. Som følge av den omfattende arbeidsinnvandringen har familieinnvandringen også økt. Det er mange som har kommet på familieforening til polske, litauiske og tyske borgere.<sup>36</sup> Inntil overgangsreglene<sup>37</sup> opphørte den 1. mai 2009, ble det stilt vilkår om at det forelå gyldig arbeidskontrakt

undertegnet av arbeidsgiver og arbeidstaker for å få oppholdstillatelse.<sup>38</sup> Dette medførte at de aller fleste arbeidsinnvandrere, var sysselsatt fra begynnelsen av deres opphold i Norge. Samtidig medførte overgangsreglene en økning av arbeidstakere i det illegale arbeidsmarkedet uten gyldige arbeidskontrakter.<sup>39</sup>

I motsetning til innvandrere som blir innvilget oppholdstillatelse av politiske grunner eller på humanitært grunnlag og deres familiemedlemmer, har arbeidsinnvandrere ikke hatt rett til integreringsbistand som for eksempel gratis norsk-opplæring.<sup>40</sup>

Mange arbeidsinnvandrere har valgt å bli i Norge. Flere har også har tatt med seg familiene

<sup>34</sup> Utlendingsdirektoratet, "Arbeid og opphold EU/EØS/EFTA borgere", <http://www.udi.no/Sentrale-tema/Arbeid-og-opphold/Arbeid-og-opphold-EU-EOS-EFTA-borgere/>, hentet 20.05.2011. Unntak gjelder for førstegangssøkere fra Bulgaria og Romania som må søke om oppholdstillatelse.

<sup>35</sup> Utlendingsdirektoratet (2010), *Årsrapport UDI 2009*, Utlendingsdirektoratet

<sup>36</sup> St.meld. nr. 18 (2007–2008), Arbeidsinnvandring, Arbeids- og inkluderingsdepartementet

<sup>37</sup> I forbindelse med utvidelsen av EU/EØS 1. mai 2004 ble det innført overgangsregler for arbeidstakere fra åtte av de ti nye EU/EØS-landene (Estland, Latvia, Litauen, Polen, Tsjekkia, Slovakia, Slovenia og Ungarn) som innebærer at borgere fra disse landene må ha en spesiell EØS-tillatelse før de kan begynne å arbeide i Norge.

<sup>38</sup> Fafo, "Overgangsordninger", <http://www.faf.no/Oestforum/Kunnskapsbase/Temasider/overgangsordninger.htm>, hentet 20.05.2011

<sup>39</sup> Valenta, M., K.Thorshaug og B. Berg (2009), *Arbeidsinnvandring i økonomiske nedgangstider*, Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS

<sup>40</sup> Ibid.

sine eller etablerer familie i Norge.<sup>41</sup> Ikke bare arbeidsplasser, men også barnehager, skoler og kirkesamfunn påvirkes. Utover tilrettelegging av informasjon og generell integrering i velferdsstaten, har det til nå vært lite fokus på integreringspolitikk for nyankomne arbeidsinnvandrere og deres familier. Helhetlig integreringspolitikk for arbeidsinnvandrere og deres familie er et forsømt område. Volumet og arbeidskraftsbehov framover peker i retning av behov for sterkere integreringspolitiske virkemidler også for denne gruppen og deres familiemedlemmer.

### 6.3.6 Sysselsetting og ledighet blant unge med innvandrerbakgrunn

#### *Sysselsetting og ledighet blant norskfødte med innvandrerforeldre*

Norskfødte med innvandrerforeldre er en liten, men voksende gruppe i arbeidsmarkedet. Dette er også en gruppe hvor relativt mange i en periode er mellom utdanning og arbeidsmarkedet. Det er derfor behov for økt kunnskap om hva som hemmer og fremmer inkludering i arbeidsmarkedet for denne gruppen. Norskfødte med innvandrerforeldre og innvandrere som har kommet i en tidlig alder vil i mindre grad bli berørt av utfordringene som voksne innvandrere møter med hensyn til kvalifikasjoner, språk og utenlandsk utdanning.<sup>42</sup>

Norskfødte med innvandrerforeldre er en relativt ung befolkningsgruppe. Ved inngangen av 2009 utgjorde de 77 600 personer under 25 år.<sup>43</sup> Mange i denne gruppen står derfor utenfor den reelle arbeidsstyrken ettersom de fortsatt er under utdanning. Per 4. kvartal 2009 utgjorde de 14 100 sysselsatte. De er foreløpig ikke en stor gruppe på arbeidsmarkedet, hvilket innebærer at

det er for tidlig å konkludere om deres arbeidsmarkedstilknytning.

Figur 6.9 viser at slik situasjonen ser ut i dag, har norskfødte med innvandrerforeldre i alderskategorien 20-24 år en sysselsettingsgrad på 64,9 prosent. I denne alderskategorien har norskfødte med innvandrerforeldre en lavere sysselsettingsgrad enn ungdommer i hele befolkningen. Det er en forskjell på 5,1 prosentpoeng. Noe av dette avviket kan til dels skyldes at norskfødte med innvandrerforeldre tar høyere utdanning i noe større grad enn befolkningen for øvrig. I alderskategorien 25-29 år har norskfødte med innvandrerforeldre en sysselsettingsgrad på 73,4 prosent, 5,1 prosentpoeng lavere enn for befolkningen som helhet i samme alder. Blant norskfødte med innvandrerforeldre i aldersgruppen over 30 år er sysselsettingen på 77,4 prosent, hvilket er 4,9 prosentpoeng høyere enn jevnaldrende i befolkningen som helhet.

Antall arbeidsledige blant norskfødte med innvandrerforeldre var pr. 1. kvartal 2011 kun 856 personer. Blant norskfødte med innvandrerforeldre i aldersgruppen 15-29 år, der en finner de aller fleste ledige i denne befolkningsgruppen, var ledigheten i per 1. kvartal 2011 på 5,6 prosent. Dette var 1,4 prosentpoeng høyere sammenliknet med jevnaldrende ungdommer i resten av befolkningen, som hadde en ledigheten på 4,2 prosent. Mens prosentandelen ledige i majoritetsbefolkningen har hatt en nedgang på 0,2 prosentpoeng, har norskfødte i denne alderskategorien hatt en marginal økning på 0,1 prosentpoeng.<sup>44</sup>

Blant norskfødte med innvandrerforeldre er det vesentlig mindre forskjeller i sysselsettingen mellom kvinner og menn enn for foreldregenerasjonen. Sysselsettingsgraden for norskfødte med innvandrerforeldre i aldersgruppen fra 20-24 år er 64 prosent for menn og 64,9 prosent for kvinner. Sammenlignbare tall for hele befolkningen i samme aldersgruppe er henholdsvis 70,5 prosent for menn og 69,4 prosent for kvinner.<sup>45</sup>

Samlet sett, ser det ikke ut som om norskfødte med innvandrerforeldre står tilbake for annen ungdom i andelen som har inntektsgivende arbeid.<sup>46</sup>

<sup>41</sup> Friberg, J. H. (2009), "Arbeidsinnvandring fra Øst – Nye mønstre for migrasjon, sysselsetting og integrering i kjølbvannet av finanskrisa?" I: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, *Integreringskart 2009. Integrering i økonomiske nedgangstider*, IMDI-rapport 7-2009, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Valenta, Thorshaug og Berg (2009), Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2008), *Vi blir...om arbeidsinnvandring fra Polen og Baltikum*, IMDI-rapport 1-2008, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

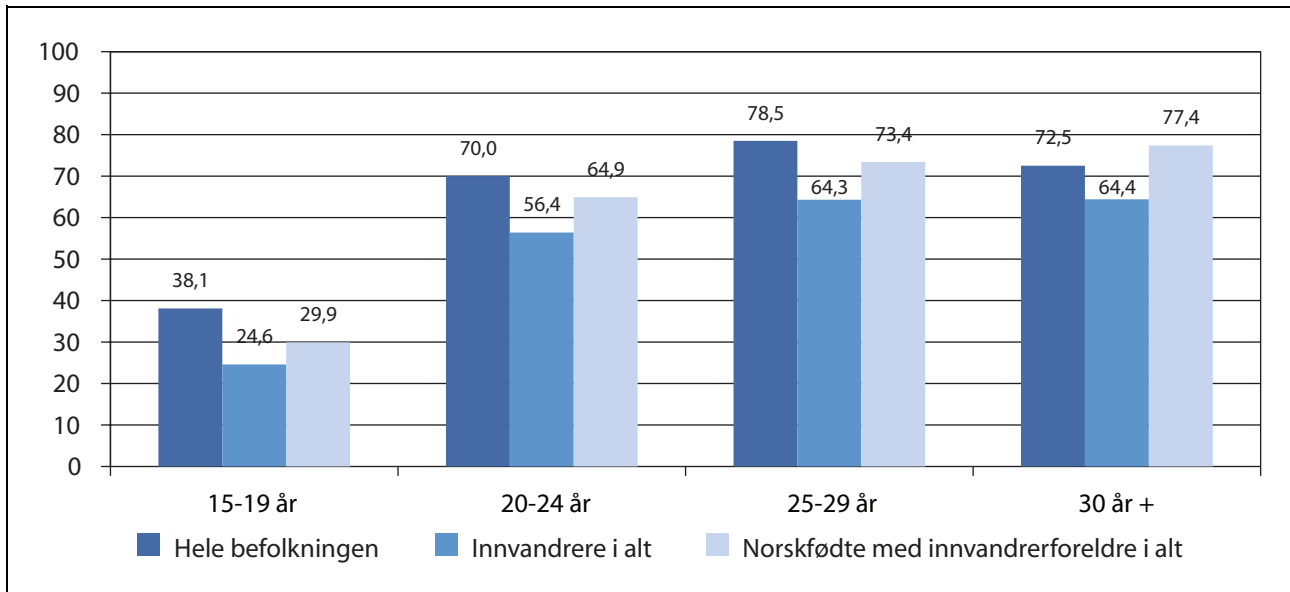
<sup>42</sup> Tronstad, K. T. (2009), *Innvandrere og deltaking på arbeidsmarkedet i Norge*, Statistisk sentralbyrå, <http://www.ssb.no//valgaktuelt/arkiv/art-2009-08-17-01.html>, hentet 15.12.2010

<sup>43</sup> Dzamarija, T. M. (red.) (2010), *Barn og unge med innvandrerforeldre. Demografi, utdanning, inntekt og arbeidsmarked*, Rapport 12/2010, Statistisk sentralbyrå

<sup>44</sup> Statistisk sentralbyrå, "Registrert arbeidsledighet blant innvandrere, 1. kvartal 2011", <http://www.ssb.no/emner/06/03/innvarbl/>, hentet 19.05.2011

<sup>45</sup> Tabell innhentet fra SSB, seksjon for arbeidsmarkedsstatistikk: Befolkningen 15-74 år og innvandrere fra utvalgte verdensregioner etter kjønn og aktivitetsstatus. Prosent. 4. kvartal 2009

<sup>46</sup> Löwe, T. (2010), *Unge med innvandrerbakgrunn og arbeidsmarkedet*, Rapport 21/2010, Statistisk sentralbyrå



Figur 6.9 Sysselsetting etter innvandrerkategori, landbakgrunn (verdensregion) og alder. 4. kvartal 2009. Prosent

Kilde: SSB

*Sysselsetting og ledighet blant innvandrerungdommer*  
Innvandrerungdommer<sup>47</sup> med kort botid møter mange av de samme utfordringene som voksne innvandrere gjør knyttet til både språk og tilpassing av kvalifikasjoner til det norske arbeidsmarkedet.

Figur 6.9 viser at sysselsettingsgraden for innvandrerungdommer i alderskategorien mellom 20-24 år ligger på 56,4 prosent, mens den for ungdommer i befolkningen totalt ligger på 70 prosent. Avviket er på 13,6 prosentpoeng. I alderskategorien mellom 25-29 år ligger sysselsettingsgraden 14,2 prosentpoeng lavere enn blant jevnaldrede i befolkningen som helhet. I alderskategorien 30 år og oppover minskes avviket mellom gruppene og forskjellen er på 8,1 prosentpoeng.

Når det gjelder registrert ledighet i aldersgruppen 25-29 år, lå den på 8,5 prosent blant innvandrerungdommer per 1. kvartal 2011. For ungdommer i resten av befolkningen lå ledigheten, som nevnt tidligere, på 4,2 prosent, en forskjell på 4,3 prosentpoeng. Igjen er den største forskjellen mellom innvandrerungdommer og ungdommer i den øvrige befolkningen. Ledigheten for innvandrerungdommer har imidlertid hatt en nedgang på 0,2 prosentpoeng fra februar 2010 til februar i 2011.

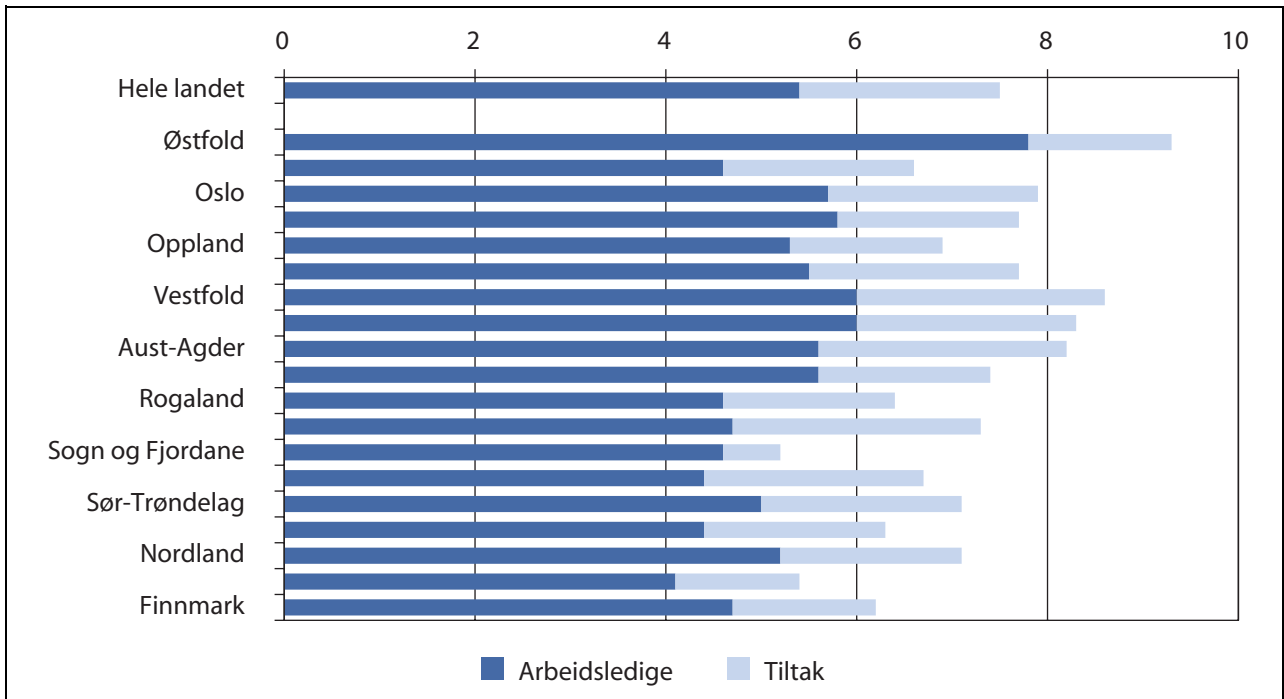
<sup>47</sup> Med innvandrerungdom menes ungdom som selv har innvandret.

Det er flere grunner til hvorfor avviket i sysselsetting og ledighet er større blant innvandrerungdommer sammenliknet med både norskfødte med innvandrerforeldre og med ungdommer i befolkningen totalt. Alder er viktig; jo tidligere man innvandrer, jo høyere sysselsetting og lavere ledighet. Innvandrerungdommer som kommer til Norge i høyere alder vil møte mange av de samme barrierene som voksne nyankomne innvandrere, som for eksempel manglende språkkunnskaper og nettverk. Sammen med faktorer som botid og landbakgrunn, forklarerer dette langt på vei det større avviket. Kjønn har også betydning da mange menn har høyere sysselsettingsnivå enn kvinnene i aldergruppene over 19 år. Dette skyldes i stor grad lavt utdanningsnivå blant gifte kvinner med små barn og dette er en relativ stor gruppe blant innvandrerungdommer.<sup>48</sup>

#### 6.4 Innvandreres yrkesdeltakelse fordelt på yrke, næring og region

Gjennomgangen så langt har vist sysselsettings- og ledighetstallene for personer med innvandrerbakgrunn. Men det er også viktig å se på regionale forskjeller, hvilke yrker og jobber innvandrere har, og hvilke næringer de jobber i. Avsnit-

<sup>48</sup> Olsen, B. (2010), *Unge med innvandrerbakgrunn i arbeid og utdanning*, Rapport 57/2010, Statistisk sentralbyrå



Figur 6.10 Innvandrere fra Øst-Europa utenom EU, Asia<sup>1</sup>, Afrika, Latin-Amerika og Oseania<sup>2</sup> som er registrert arbeidsledige eller på ordinære arbeidsmarkedstiltak, i prosent av personer 15-74 år, etter bostedsfylke<sup>3</sup>. Utgangen av februar 2011. Prosent

<sup>1</sup> Inkludert Tyrkia

<sup>2</sup> Utenom Australia og New Zealand

<sup>3</sup> NB! Bosatte som nevner gir noe lavere ledighetsprosent enn når arbeidsstyrken benyttes

Kilde: Arbeidsmarkedsstatistikk, SSB

tet som følger, retter derfor søkelys på nettopp dette.

#### 6.4.1 Regional sysselsetting og ledighet

Det bor innvandrere i alle landets kommuner, men det er klart flest innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i Oslo – både relativt og absolutt. Innvandrere er mer regionalt mobile enn befolkningen for øvrig og flyttingene skjer i større grad mot sentrale strøk. Dette kan nok forklares med at flyktninger blir bosatt i kommuner over hele landet, og ofte i regioner med relativt sett lavere sysselsettingsvekst. Mens innvandrere har et forskjellig bosettingsmønster enn resten av befolkningen rett etter at de er innvandret til Norge, så forandrer dette mønsteret seg markant over tid, der sysselsatte innvandrere i større grad også følger majoritetsbefolkningen til regionene med de sterkest voksende arbeidsmarkedene.<sup>49</sup>

Regional variasjon i arbeidsmarkedsdeltakelse varierer betydelig for innvandrere. Finnmark er det fylket som hadde høyest andel sysselsatte innvandrere i 4. kvartal 2009, med 69,7 prosent, tett fulgt av Møre og Romsdal med 69,3 prosent. Lavest andeler finner vi i Østfold og Telemark med henholdsvis 54,1 og 55,1 prosent innvandrere i arbeid.<sup>50</sup>

Figur 6.10 viser fylkesvis fordeling av arbeidsledige og andel på tiltak for innvandrere ved utgangen av februar 2011, hentet fra SSBs registerbaserte statistikk. Det er registrert høyest ledighet blant innvandrere i Østfold med 7,2 prosent, for resten av befolkningen i Østfold er den på 1,9 prosent.<sup>51</sup> Troms hadde det laveste ledighetsnivået for innvandrere med 3,9 prosent, for befolkningen for øvrig var den på 1,5 prosent. Til sammenlikning er landsgjennomsnittet for

<sup>49</sup> Stambøl, L. S. (2006), *Arbeidsmarkedsmobilitet, sysselsetting og yrkesdeltakelse etter nasjonalitet*, Økonomiske Analyser 2/2006, Statistisk sentralbyrå

<sup>50</sup> Statistisk sentralbyrå, "Registerbasert sysselsettingsstatistikk for innvandrere, 4. kvartal 2009", <http://www.ssb.no/emner/06/01/innvregsys/>, hentet 16.05.2011

<sup>51</sup> Regnet i prosent av befolkningen mellom 15 og 74 år. Denne utregningsmåten gir et litt lavere nivå enn det man får hvis man regner som andel av arbeidsstyrken som i avsnitt 6.3.3.

arbeidsledighet for innvandrere på 5,1 prosent, og blant befolkningen ellers ligger ledigheten på 1,7 prosent.

Ved utgangen av februar 2011 fortsetter nedgangen blant innvandrere som deltar på ordinære arbeidsmarkedstiltak. I 1. kvartal 2010 gikk tallene ned fra 8 250 til 6 548 i 1. kvartal i 2011, en nedgang på 20 prosent. Innvandrere med bakgrunn fra Afrika og Asia utgjør, i antall, 4 219 av de som deltar på arbeidsmarkedstiltak.

Sammensettingen av innvandrere og deres botid forklarer noe av forskjellen i både ledighet og sysselsetting. I kommuner hvor innvandrere har lengre botid øker sysselsettingsgraden. For eksempel vil innvandrere fra Vietnam øke sysselsettingsgraden, mens innvandrere med kortere botid, som eksempelvis de fra Irak eller Somalia, vil trekke sysselsettingsgraden i motsatt retning.<sup>52</sup> Sysselsettingsgraden varierer som tidligere nevnt med innvandringsgrunn. I de kommuner hvor det bor mange arbeidsinnvandrere vil dette gjenspeiles i en høyere sysselsetting.

Forskjellen mellom kommunene kan også skyldes trekk ved enkelte kommuner som at arbeidsmarkedet og næringsgrunnet er forskjellig. Videre er integreringsarbeidet som gjøres lokalt i ulike kommuner preget av store forskjeller, både med hensyn til ressurser, kvalitet og innhold. Sammensettingen av befolkningen som helhet er også avgjørende. I en kommune hvor det er mange eldre, er det eksempelvis lavere sysselsettingsgrad enn i kommuner hvor befolkningen er yngre, dersom alt annet er likt.<sup>53</sup> Det er forskjeller mellom kommunene med hensyn til både sysselsetting og ledighet blant innvandrere, men det er vanskelig å forklare disse forskjellene fullt ut.

#### 6.4.2 Næringer og sektorer

Tall fra SSB viser at ved inngangen til 2009 var andelen innvandrere ansatte i både stat og kommune på 8 prosent, i privat sektor var andelen 11,3 prosent. Hvis vi ser på andelen innvandrere med bakgrunn fra Asia, Afrika, Latin-Amerika og Øst-Europa utenom EU/EØS utgjorde de 3,9 prosent i staten, 5,2 prosent i kommunen og 5,8 prosent i privat sektor. I de heleide statlige virksomhetene viser tall fra SSB for 4. kvartal 2008 en økning på

1,8 prosentpoeng fra 6,2 prosent i 2006 til 8 prosent i 2008.<sup>54</sup>

I en rapport fra SSB skyldes avviket mellom offentlig og statlig sektor primært de ulike utdanningskravene som finnes i de ulike sektorene.<sup>55</sup> For eksempel er 70 prosent av yrkene i statlig sektor definert som akademiske- og høyskoleyrker, i kommunal og fylkeskommunal sektor er den på 44,5 prosent. Til sammenlikning er tallet i privat sektor 25 prosent. Hovedkonklusjonen i rapporten er at den lavere andelen innvandrere i statlig sektor til en viss grad skyldes det generelle lavere utdanningsnivået blant innvandrere fra Afrika, Asia etc., og en faglig spesialisering som er mindre tilpasset kravene til yrker i staten sammenliknet med befolkningen for øvrig. Dette har blitt ytterligere forsterket som følge av arbeidsinnvandringen fra de nye EU-land.<sup>56</sup> Utdanningsnivå er ved første blick relevant for å forklare forskjellene i de ulike sektorene, men denne forklaringen bør testes mot antall overkvalifiserte innvandrere fra Afrika, Asia etc. i forhold til kompetansekrav i ledige stillinger i det offentlige.

Figur 6.11 viser at innvandrere er overrepresentert i yrker uten krav til utdanning, 17 prosent av innvandrerne er i slike yrker, mot 3 prosent i hele befolkningen. Andelen innvandrere som er i yrker uten krav til utdanning reduseres naturlig nok med utdanning, men for alle utdanningsgrupper ser vi at andelen i yrker uten krav til utdanning er høyere for innvandrere enn for befolkningen totalt.

Innvandrere er også overrepresentert i yrker som sjåfører, operatører og håndverkere. Underrepresentasjon framkommer klarest i lederyrker og akademiske yrker. Olsen (2009) viser at innvandrere fra EU etc. er godt representert i akademiske yrker, mens innvandrere fra Afrika, Asia etc. utgjør en liten andel.<sup>57</sup> Det er kanskje et paradoks<sup>58</sup> at på de laveste nivåene i arbeidsmarkedet der arbeidsstyrken er flerkulturell og mangfoldig, er arbeidsoppgavene ensidige. Mens på de høyere nivåene av arbeidsmarkedet, der arbeidsoppga-

<sup>52</sup> Aalandslid, V. (2007), *Innvandrerens demografi og levekår i 12 kommuner i Norge*, Rapporter 2007/24, Statistisk sentralbyrå

<sup>53</sup> Pettersen, S. V. (red.) (2009), *Innvandrere i norske kommuner. Demografi, levekår og deltakelse i arbeidsstyrken*, Rapporter 2009/36, Statistisk sentralbyrå

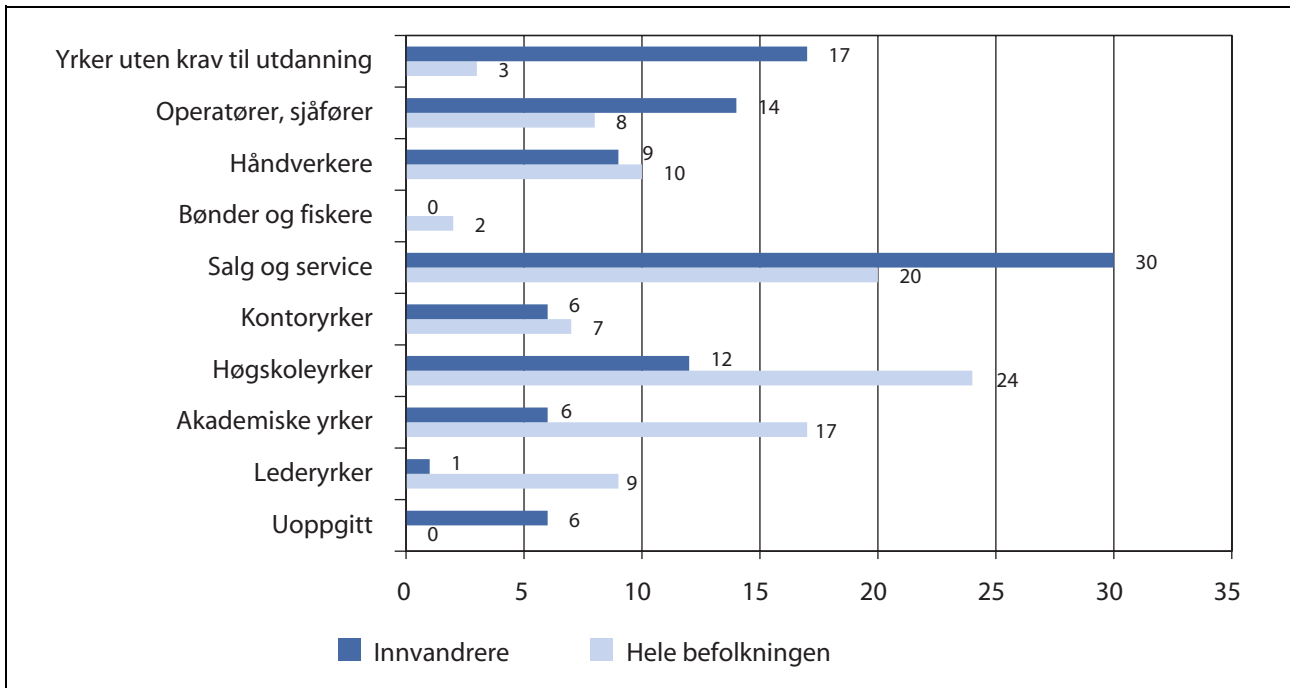
<sup>54</sup> Olsen, B. (2009), *Innvandrere ansatt i staten. Hvorfor lavere andel enn i privat sektor?*, Rapporter 2009/08, Statistisk sentralbyrå

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> Ibid.

<sup>57</sup> Olsen (2009)

<sup>58</sup> Definisjonen på paradoks er en uttalelse som gir inntrykk av å være selvmotsigende, en sannhet uttrykt i en overraskende og tilspisset form, slik at den får et skinn av selvmotsigelse, fra Store norske leksikon, <http://www.snl.no/paradoks>, hentet 30.05.2011



Figur 6.11 Yrke etter utdanningsnivå. Intervjuede i befolkningen i 2003 og innvandrere<sup>1</sup> i 2005–2006. Prosent.

<sup>1</sup> I denne figuren er norskfødte med innvandrerforeldre med i gruppen «innvandrere».  
Kilde: Levekårsundersøkelsen SSB, tverrsnitt 2003 og Levekårsundersøkelsen 2005-2006.

vene er mer varierte, har arbeidstakerne likere bakgrunn.<sup>59</sup>

Fordelingen på næringer varierer også en del mellom innvandrere og befolkningen ellers. Per 4. kvartal 2009 var 12 prosent av innvandrere med bakgrunn Afrika, Asia etc. registrert som sysselsatte innenfor forretningsmessig tjenesteyting, mot 5 prosent for hele befolkningen.<sup>60</sup> Renhold er en undergruppe i denne næringsgruppen hvor fordelingen er spesielt skjev, 5,8 prosent av innvandrere fra Afrika, Asia etc. er sysselsatt i renhold, mot kun 0,8 prosent av befolkningen i alt. Videre, 8 prosent av innvandrere med bakgrunn fra Afrika, Asia etc. arbeider innenfor serveringsvirksomhet mot kun 2 prosent av hele befolkningen. Økt arbeidsinnvandring har økt andelen innvandrere innenfor bygge- og anleggsvirksomhet.

### 6.4.3 Selvstendig næringsdrivende

Integrasjon på arbeidsmarkedet trenger ikke kun å være som lønnstaker. For innvandrere som opp-

lever at terskelen er høy for å komme inn på arbeidsmarkedet som lønnstaker, kan en alternativ strategi være å etablere seg som selvstendig næringsdrivende. En mekanisme som gjør seg gjeldende i flere OECD land, er at innvandrere etablerer egen virksomhet for å unngå den marginaliseringen og utstøtingen de møter som jobbsøker.<sup>61</sup> Når noen innvandrergrupper oftere enn andre etablerer seg som selvstendig næringsdrivende, kan det imidlertid også ha sammenheng med at gruppen kan ha en sterk gründerkultur.

Tall fra SSB per 4. kvartal 2009 viser at selvstendig næringsdrivende utgjorde 3,6 prosent blant innvandrere.<sup>62</sup> Dette var 1,2 prosentpoeng lavere enn blant hele befolkningen hvor andelen var på 4,8 prosent. Forskjellen mellom innvandrere og befolkningen som helhet forsvinner imidlertid nesten helt hvis man holder primærnæringene utenfor. Andelen selvstendige blir da 3,4 prosent blant innvandrere og 3,5 prosent for befolkningen totalt. Veldig få innvandrere er sysselsatt innenfor primærnæringene<sup>63</sup>, mens dette

<sup>59</sup> Se Rogstad, J. (2007), *Demokratisk fellesskap. Politisk inkludering og etnisk mobilisering*, Oslo: Universitetsforlaget

<sup>60</sup> Statistisk sentralbyrå, Registerbasert sysselsettingsstatistikk for innvandrere, 4. kvartal 2009, <http://www.ssb.no/emner/06/01/innvregsys/>, hentet 16.05.2011

<sup>61</sup> Se OECD (2009), Enehaug, H., M. Camperiene og A. Osman (2009), *Entreprenørskap blant innvandrere. Evaluering av to etablerersentre*, AFI notat 1/09, Arbeidsforskningsinstituttet

<sup>62</sup> Henriksen, Østby og Ellingsen (2010)



er næringer hvor norskfødte selvstendig næringsdrivende utgjør en stor gruppe. Innvandrere starter egen virksomhet framfor alt innenfor hotell- og restaurantnæringen, forretningsmessig tjenesteyting og varehandel.<sup>64</sup> Noen av bedriftene som etableres av innvandrere, ansetter også innvandrere som arbeidstakere og bidrar derfor til høyere sysselsetting.

Det er i innvandrergруппene med høy sysselsetting, vi oftest finner selvstendig næringsdrivende. Dette gjelder for eksempel innvandrere fra Norden, Vest-Europa og Nord-Amerika og Oseania. Det er ikke en stor forskjell på kvinner med innvandrerbakgrunn og kvinner i resten av befolkningen som er næringsdrivende.

## 6.5 Mekanismer og forklaringer

Det er en rekke forhold som påvirker personers tilknytning til arbeidsmarkedet. Blant forhold som virker inn på yrkesdeltakelsen er arbeidsgiveres insentiver for å ansette og holde på ansatte, personers ressurser og preferanser, strukturelle betingelser ved arbeidsmarkedet, virkninger av velferdsordninger og diskriminering. I de påfølgende avsnitt omtales noen av mekanismene og forholdene som har betydning: Språk og utdanning, innvandringsgrunn, botid og helse, økonomiske insentiver, diskriminering i arbeidslivet, overkvalifisering, sosiale nettverk, konjunkturer, institusjonelle forklaringer, arbeidsvilkår, arbeidsdeltakelse over tid og kjønnsroller.

### 6.5.1 Språk og utdanning

Språkkunnskaper er svært viktig for å få innpass både på arbeidsmarkedet og andre samfunnsarenaer. Manglende eller lave norskkunnskaper utgjør for mange innvandrere en reell barriere for deltakelse i yrkeslivet. Det er imidlertid forskjell på reelle språkvansker og forestilte språkproblemer vurdert av arbeidsgivere i rekrutteringssituasjoner. Det framkommer for eksempel at norskkunnskaper ikke blir vektlagt i like stor grad ved høykonjunkturer som ved lavkonjunkturer.<sup>65</sup> Et eksempel på dette er arbeidskraftinnvandringen

etter EU-utvidelsen i 2004 hvor mange arbeidsinnvandrere gikk rett inn i jobb uten at det nødvendigvis ble stilt eksplisitte krav om norskkunnskaper. Rekruttering av eksperter til næringslivet med engelsk som arbeidsspråk er andre eksempler på unntak fra krav til norskkunnskaper. Flertallet vil imidlertid ha behov for gode språkkunnskaper for å få arbeid og delta i samfunnet. Det vises til kapittel 8 Voksenopplæring og grunnleggende kvalifisering for en nærmere omtale av norskkunnskaper.

Forskning tyder på at innvandrere kommer raskere i arbeid dersom de har en språk- og samfunnsbakgrunn som ikke er for forskjellig, og har kjennskap til innvandringslandet.<sup>66</sup> Videre viser forskning at jo fortere innvandrere tilegner seg kunnskaper om språket og om landet de kommer til, jo større er sannsynligheten for å komme i jobb. I samfunnsøkonomisk perspektiv kan dette forklares med at både språkkunnskaper og økt samfunnsforståelse øker den enkeltes kompetanse og produktivitet. Økt produktivitet vil i neste omgang gjøre deg mer attraktiv for potensielle arbeidsgivere.

Utdanningsnivået er generelt høyt i Norge. Blant personer med innvandrerbakgrunn er det større variasjoner i utdanningsnivå enn blant befolkningen for øvrig. For eksempel er andelen høyt utdannede langt større blant personer med filippinsk, polsk, russisk og indisk bakgrunn enn gjennomsnittet.<sup>67</sup> Innvandrere med landbakgrunn fra Somalia, Pakistan og Thailand kommer dårligst ut når det gjelder utdanningsnivå. Mange kvinner fra Afrika, Asia etc. har liten eller ingen utdanning noe som delvis kan forklare den lave sysselsettingen blant disse kvinnene. Blant innvandrere er det relativt flere med lav utdanning enn i befolkningen for øvrig. Lite utdanning vil redusere sysselsettingsmulighetene, særlig i Norge hvor det er relativt få stillinger uten krav til utdanning.

Innvandrere som kommer til Norge vil ofte ha med seg utdanning og yrkeserfaring fra opprinnelseslandet. En del innvandrere kommer til Norge med utdanning som innebærer formell kompetanse som ikke er direkte overførbart til det norske arbeidsmarkedet. I tillegg vil noen innvandrere komme fra land med dårligere utbygd utdanningssystem. Både lite overførbart utdanning

<sup>63</sup> Jordbruk, skogsbruk og fiske.

<sup>64</sup> Østby, L. (2004), *Innvandrere i Norge – Hvem er de og hvordan går det med dem? Del 1 Demografi*, SSB-notat 2006/65, Statistisk sentralbyrå, Olsen (2010)

<sup>65</sup> Djuve, A. B. (2006), "Ikke-vestlige innvandrere i norsk arbeidsliv. Integrering i randsonen". I: *Arbeid, velferd og samfunn*, utgitt av Arbeids- og velferdsdirektoratet desember 2006

<sup>66</sup> Chiswick, B. og P. Miller (2008), "Why is the payoff to schooling smaller for immigrants?" I: *Labour Economics*, 2008, 15:1317-1340

<sup>67</sup> Henriksen, K. (2008), "Utdanning". I: S. Blom og K. Henriksen (red.), *Levekår blant innvandrere i Norge*, Rapporter 2008/5, Statistisk sentralbyrå

og lav kvalitet på medbrakt utdanning vil kunne redusere sysselsettingsmulighetene. De aller fleste studier av avkastning av utdanning finner også at avkastningen er mye lavere for innvandrere enn for befolkningen for øvrig.<sup>68</sup> Videre finner man ofte at utdanning gjennomført før innvandring har lavere avkastning enn utdanning gjennomført etter innvandring.<sup>69</sup> Hardoy og Schøne (2010) viser på grunnlag av norske data, at avkastning av ett år ekstra utdanning er tre ganger så høy for majoritetsbefolkningen som for innvandrere fra Afrika, Asia etc. som har utdanning fra opprinnelseslandet.<sup>70</sup> Dette er i samsvar med funn fra andre skandinaviske land. I en studie fra Sverige framkommer det at 39 prosent av akademikere født utenfor EU, og som immigrerte på 1990-tallet, hadde en jobb som var i samsvar med sin utdanning.<sup>71</sup> For majoritetsbefolkningen i Sverige var den tilsvarende andelen 85 prosent.

Det er flere grunner til at innvandrernes avkastning av utdanning fra opprinnelseslandet kan være lav. For eksempel viser en undersøkelse basert amerikanske data fra 1990 og 1991 at avkastningen av utdanning fra opprinnelseslandet har sammenheng med kvaliteten på utdanningen i opprinnelseslandet.<sup>72</sup> Lav avkastning av utdanning tatt før innvandring kan også være relatert til mangelfull informasjon i søkeprosessen. I jakten på jobb kan innvandrere, og spesielt de med kort botid, ha dårlig informasjon om spekteret av relevante jobber som de kan søke på. Dermed kan de ende opp i en stilling som de er overkvalifiserte for. Det finnes imidlertid studier som også viser at personer med innvandrerbakgrunn med høyere utdanning tatt i Norge møter større barrierer i arbeidsmarkedet enn resten av befolkningen.<sup>73</sup>

Innvandrere som har kommet til Norge av humanitære årsaker har i snitt et lavere utdanningsnivå enn andre innvandrere. Når de skal inn

i det norske arbeidsmarkedet, med generell høye krav til kompetanse, vil de kunne møte vanskeligheter på grunn av kvalifikasjonskravene. Dette vil kunne påvirke yrkesdeltakelse for denne gruppen.

Utvalget er bedt om å vurdere hva som kan gjøres for å øke den lave yrkesdeltakelsen til *kvinner med innvandrerbakgrunn* i enkelte grupper. Som det er vist tidligere, er innvandrerkvinner med bakgrunn fra Afrika, Asia etc. en gruppe som har spesielt lav sysselsetting. Dette er en heterogen gruppe med store variasjoner, men en barriere for mange i denne gruppen er lav eller manglende arbeidsmarkedskompetanse, både i form av lave formelle kvalifikasjoner og manglende språkkunnskaper. Virkemidler som gir økt kompetanse i form av språk og arbeidserfaring og formell yrkesutdanning vil derfor være viktige for å øke sysselsettingen i denne gruppen.

### 6.5.2 Innvandringsgrunn, botid og helse

Gjennomsnittlig sysselsetting, utdanningsnivå, arbeidserfaring, språkkunnskaper etc. kan variere mellom grupper blant annet ut fra hvilken innvandringsgrunn de har, hvorvidt man for eksempel kommer på bakgrunn av arbeid, krig og flukt eller familierelasjon. For eksempel har mange arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa arbeidskontrakt før ankomst til Norge, og er således sysselsatt kort tid etter ankomst. Flyktninger og de som får opphold på humanitært grunnlag kommer ikke primært til Norge for å arbeide, men søker beskyttelse. Arbeidsmarkedstilknytningen kan derfor være svak den første tiden. På den andre siden har for eksempel flyktninger med landbakgrunn fra Sri Lanka og Chile en høy sysselsetting. Sysselsettingen øker likevel med økt botid,<sup>74</sup> selv om tendensen er utflating etter 10-12 år i Norge.<sup>75</sup> Dette gjelder også de som kommer på familieforening til de som har kommet som flyktninger og av humanitære årsaker. I følge tall fra SSB 4. kvartal 2009 har flyktninger i gjennomsnitt en sysselsettingsandel på 55 prosent og familieforente på 57

<sup>68</sup> Se for eksempel Chiswick, B. (1978), "The effect of Americanization of the earnings of foreign-born men". I: *Journal of Political Economy*, 86, 897-921, Chiswick, B. og P. Miller (2005), *Why is the payoff to schooling smaller for immigrants?* IZA Discussion paper No. 1731, Hardoy og Schøne (2011)

<sup>69</sup> Bratsberg, B., J. F. Ragan Jr. (2002), "The impact of host-country schooling on earnings. A study of male immigrants in the United States". I: *Journal of Human Resources*, 37, 63-105, Hardoy og Schøne (2011)

<sup>70</sup> Hardoy og Schøne (2011)

<sup>71</sup> Berggren, K. og A. Omarsson, (2001), Rätt man på fel plats - en studie av arbetsmarknaden för utlandsfödda akademiker som invandrat under 1990-talet, Rapport Ura 2001:5, Stockholm: Arbetsmarknadsstyrelsen

<sup>72</sup> Bratsberg, B. og D. Terell (2002), "School quality and the returns to education of U.S. immigrants." I: *Economic inquiry*, 40, 177-198

<sup>73</sup> Se Brekke, I. (2007), "Ethnic background and the transition from education to work among university graduates." I: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 33 (8): 1299-1321, Evensen, Øystein (2009), "Høyt utdannede innvandrere etterkommeres møte med arbeidsmarkedet." I Birkelund, G. E. og A. Mastekaasa (red.), *Integrert? Innvandrere og barn av innvandrere i utdanning og arbeidsliv*, Oslo: Abstrakt forlag

<sup>74</sup> Henriksen, Østby, og Ellingsen (2010), Olsen (2010)

<sup>75</sup> Bratsberg, B., O. Raaum, og K. Røed (2011), *Yrkesdeltaking på lang sikt blant ulike innvandrergrupper i Norge*, Rapport 1/2011, Frischsenteret

prosent. Arbeidsinnvandrere fra EU-landene i Øst Europa har en høyere sysselsetting enn befolkningen for øvrig med 70,6 prosent mot 69,7 prosent.

Innvandrerkvinner kommer oftere enn menn til Norge gjennom familieforening.<sup>76</sup> Siden 1990 har om lag 60 prosent av innvandrerkvinnene kommet på familieforening mot ca 30 prosent blant innvandrer mennene.<sup>77</sup> Den høyere andelen blant innvandrerkvinner som kommer som familieforente kan også bidra til lavere sysselsetting. Landbakgrunn har også betydning for kvinners yrkesdeltakelse.<sup>78</sup> Kvinner som kommer fra land med lavt utdanningsnivå og lav sysselsetting blant kvinner, følger ofte sysselsettingsmønsteret fra opprinnelseslandet. Kvinner fra land med en høyere sysselsetting blant kvinner, går også raskere inn i arbeidslivet i Norge.<sup>79</sup>

Botid blir ofte trukket fram som en viktig faktor knyttet til innvandreres yrkesdeltakelse. Jo lengre botid innvandrere har, desto større sannsynlighet for å være integrert i arbeidsmarkedet.<sup>80</sup> Flere studier viser en sammenheng mellom økt botid og yrkesdeltakelse blant annet grunnet bedre språkferdigheter og styrket nettverk. De gruppene som har kortest botid i Norge er også de med lavest sysselsetting. Det er likevel ikke alle med lang botid som har høy sysselsetting.

Figur 6.12 viser at forholdet mellom botid og sysselsetting varierer mellom landgrupper. For de landgruppene som har lavest sysselsettingsandeler like etter ankomst, skjer det en markant økning de første årene, spesielt gjelder dette for innvandrere med bakgrunn fra Afrika og Asia. Tendensen er likevel utflating etter 10-12 år i Norge. Bildet med opphenting, men ikke helt opp til sysselsettingsnivået til resten av befolkningen, er på linje med resultater fra tilsvarende analyser av inntektsassimilering. Barth, Bratsberg og Raaum (2002) finner at inntekten til innvandrere fra Afrika, Asia etc. nærmer seg inntektsnivået til resten av befolkningen, men at effekten av botid er for svak til at inntektsgapet lukkes i løpet av yrkeskarrieren. Blant de som deltar på arbeidsmarkedet finner man i Norge, som i de fleste

OECD land, at innvandrere fra Afrika, Asia etc. har lavere timelønn enn resten av befolkningen. Inntektsgapet opprettholdes selv etter kontroll for en rekke kjennetegn som har betydning for timelønn. Botid i Norge hjelper som nevnt, men studier indikerer at innvandrere ikke tar igjen majoritetsbefolkningen i løpet av yrkeskarrieren.<sup>81</sup> Det er problematisk at innvandrere ikke får lik uttelling for likt arbeid sammenliknet med resten av befolkningen. Effekten av å ha bodd i Norge over tid er mye svakere for innvandrere fra EU/EØS, USA, Canada, Australia og New Zealand, men det er fordi denne gruppens arbeidstilknytning er mye likere den som gjelder i den øvrige befolkningen.

*Helseproblemer* kan vanskeliggjøre yrkesdeltakelse. Det er derfor viktig å se på innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldres generelle helsetilstand. Innvandrere har en høyere forekomst av enkelte sykdommer og tilstander sammenliknet med majoritetsbefolkningen.<sup>82</sup> Dette gjelder for eksempel diabetes, tuberkulose og vitamin D-mangel. I SSBs levekårsundersøkelse blant innvandrere framkom det at innvandrerbefolkningen har en tre ganger så høy forekomst av psykiske helseproblemer sammenliknet med resten av befolkningen.<sup>83</sup> Det er imidlertid store forskjeller mellom ulike innvandrergrupper, og mellom menn og kvinner. Forskning viser at kvinner med innvandrerbakgrunn fra Afrika, Asia etc. er de som oppgir dårligst helse.<sup>84</sup> De har i tillegg de vanskeligste levekårene. Det er knyttet usikkerhet til hvorvidt helseproblemene vil reduseres gjennom aktivitet eller om helseutfordringene vil lede til uførhet. Innvandrerkvinner med bakgrunn fra Afrika, Asia etc. har en vesentlig lavere sysselsettingsandel sammenliknet med andre innvandrergrupper. Derfor kan samspillet mellom kjønn og helse også tenkes å spille en rolle på deltakelsen i arbeidslivet. Flyktninger har også av naturlige grunner en høyere forekomst av helseproblemer generelt, og psykiske helseproblemer spesielt.<sup>85</sup> For en nærmere omtale om innvandreres

<sup>76</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2007), *Kvinner og arbeid: Utfordringer for kvinner med innvandrerbakgrunn*, IMDI-rapport 3-2007, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, OECD (2009), *Jobs for Immigrants. Labour market integration in Norway*, Paris: OECD, Tronstad, K. R. (2010b), "Familieinnvandrede kvinner i arbeidslivet. Halvparten av kvinnene er i jobb". I: *Samfunnsspeilet*, 3/2010, Statistisk sentralbyrå

<sup>77</sup> OECD (2009)

<sup>78</sup> Ibid.

<sup>79</sup> Ibid.

<sup>80</sup> Henriksen, Østby og Ellingsen (2010), Olsen (2010)

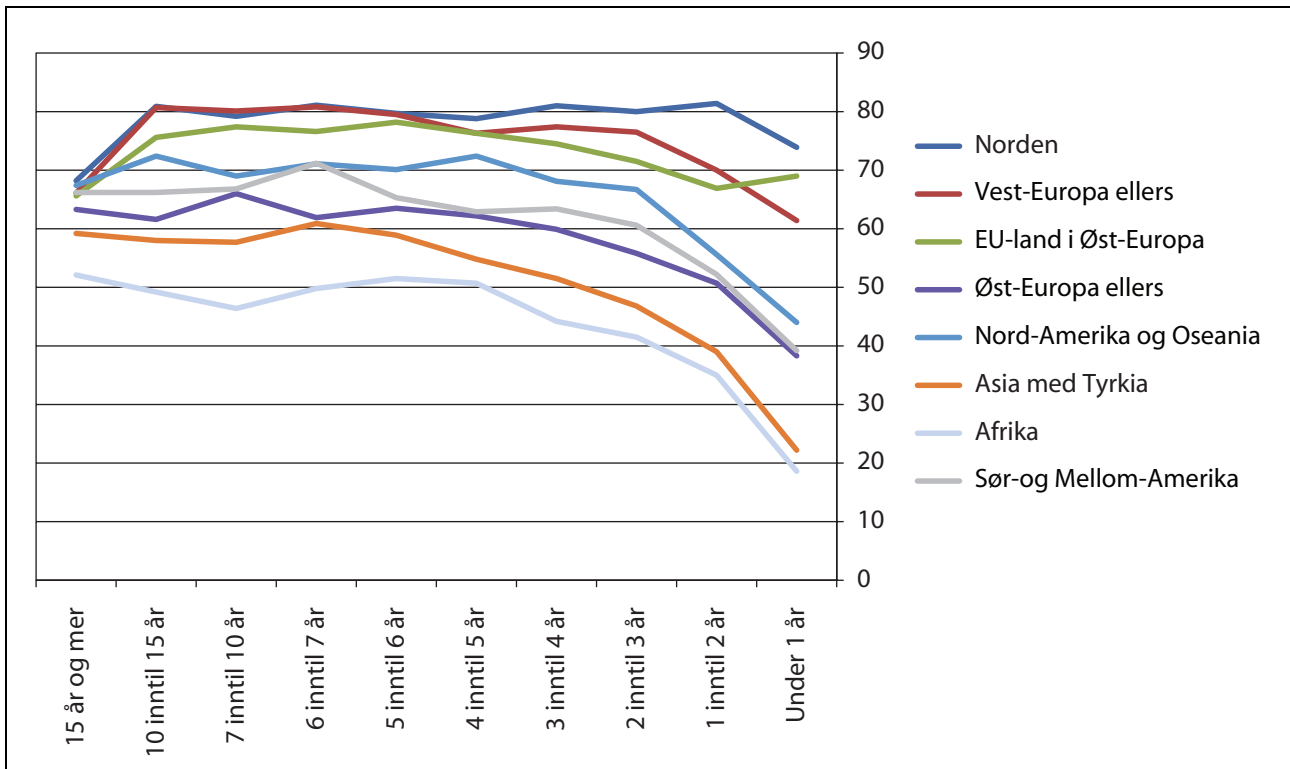
<sup>81</sup> Se for eksempel Barth, E., B. Bratsberg, and O. Raaum (2004), "Identifying Earnings Assimilation of Immigrants under Changing Macroeconomic Conditions". I: *Scandinavian Journal of Economics*, 106:1-22

<sup>82</sup> Storstein Spilker, R., T. Indseth og A. Aambø (2009), *Tilstandsrapport: Minoritetshelsefeltet i Norge*, Mighealtnet

<sup>83</sup> Blom, S. og K. Henriksen (red.) (2008), *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006*, Rapporter 2008/5, Statistisk sentralbyrå

<sup>84</sup> Blom, S. (2008), *Innvandrerens helse 2005/2006*, Rapporter 2008/35, Statistisk sentralbyrå, Blom og Henriksen (2008)

<sup>85</sup> Storstein Spilker, Indseth og Aambø (2009)



Figur 6.12 Sysselsetting blant innvandrere 15-74 år, etter botid og landbakgrunn (verdensregion). 2009. Prosent

<sup>1</sup> Østeuropeiske land er inkludert i en egen kategori for EU-land i Øst-Europa fra det året landet ble medlem av EU.

Kilde: Arbeidsmarkedsstatistikk, SSB

helse vises det til kapittel 5 Levekår i innvandrerbefolkningen.

### 6.5.3 Økonomiske insentiver

Menneskers insentiver for å delta på arbeidsmarkedet vil være mange og varierte. Ønske om å delta i arbeidslivet er også påvirket av økonomiske insentiver. Først vurderes økonomiske insentiver generelt, deretter vurderes om og i tilfelle hvordan økonomiske insentiver virker sterkere eller svakere på hele eller deler av innvandrerbefolkningen.

Det politiske målet er at det skal «lønne seg å jobbe». Det betyr at offentlige støtteordninger generelt bør lages slik at jobb i det ordinære arbeidsmarkedet framstår som det økonomisk mest gunstige. NAVs støtte til personer som er arbeidsledige er for eksempel konstruert slik at det gir nødvendig støtte ved inntektsbortfall, samtidig som det gir insentiver til å søke etter jobb i det ordinære arbeidsmarkedet. En god offentlig arbeids- og trygdepolitikk har som mål å balansere disse hensynene. Manglende økonomiske insentiver kan derfor være en barriere for yrkes-

deltakelse. En fare ved utformingen av velferdsytelser er at de blir utformet slik at det for noen vil være økonomisk lønnsomt å velge stønad framfor arbeidsdeltakelse. Samspillet mellom relativt høye skattesatser og inntektsavhengige overføringer kan skape såkalte stønadsfeller, hvor det for den enkelte ikke lønner seg å arbeide framfor å motta trygd. Offentlige velferdsordninger må derfor utformes slik at jobb i det ordinære arbeidsmarkedet framstår som det økonomisk mest gunstige alternativet.

Det kan i prinsippet sikres på to måter – ved «pisk» eller «gulrot». Man kan enten gjøre ulike velferdsordninger mindre gunstige slik at flere jobber, eller eventuelt at nesten enhver jobb framstår som det beste alternativet. Graden av sysselsetting vil dermed kunne øke, men dette vil da skje via arbeid på vilkår, noe de færreste oppfatter som attråverdig. En motsatt strategi vil være å satse på å gjøre jobbene, ideelt sett mer attraktive og akseptable, gjennom å sikre et minste lønnsnivå, bedre arbeidsforhold etc. Denne strategien vil influere på forholdene på arbeidsmarkedet i favør også av andre lønnstakere, som i mindre grad vil

oppleve press til å akseptere dårlige vilkår for på beholde arbeidet.<sup>86</sup>

Imidlertid vil menneskers individuelle atferd påvirkes av hvilke reelle valgmuligheter man står ovenfor. For at økonomiske insentiver skal ha en effekt, må personene stå overfor reelle valg. En studie fra SSB viser at mange kvinner utenfor arbeidsstyrken lar være å søke jobb fordi de er «motløse».<sup>87</sup> I årene mellom 1988 til 2008 oppga en av tre gifte eller samboende kvinner utenfor arbeidsmarkedet at de lot være å søke jobb fordi de ikke trodde de kunne finne en akseptabel jobb.

For flere innvandrergupper, spesielt for innvandrerkvinner fra Afrika, Asia etc. med lav formell utdanning og svake språkkunnskaper, vil valget oppleves som begrenset. Undersøkelser blant kvinner med innvandrerbakgrunn utenfor arbeidslivet viser at de er overrepresenterte i usikre, dårlig betalte og tunge jobber i arbeidsmarkedets randsoner.<sup>88</sup> De har en gjennomsnittlig arbeidsinntekt som er under halvparten av hva kvinner med bakgrunn fra EU etc. Økt botid og utdanning øker sannsynligheten for å være i arbeid. Videre påvirkes arbeidsdeltakelsen av innvandringsgrunn og landbakgrunn. Store omsorgsoppgaver har også en innvirkning på arbeidstilknypningen.

Småbarnsmødre har gjerne lavere sysselsetting enn andre. Det gjelder for kvinner både med og uten innvandrerbakgrunn, men den førstnevnte gruppen har lavest sysselsetting.<sup>89</sup> I 2009 var fruktbarhetstallet på 2,26 for innvandrerkvinner<sup>90</sup> mot 1,93 for kvinner i majoritetsbefolkningen.<sup>91</sup> Norskfødte kvinner med innvandrerforeldre eller kvinner som innvandret som barn har derimot tilnærmet samme fertilitetsmønster som majoritets-

befolkning.<sup>92</sup> I perioden 1990–2004 har samlet fruktbarhetstall ligget på rundt 3,5 barn for innvandrerkvinner fra Asia, Afrika og Latin-Amerika.<sup>93</sup> Disse kvinnene får barn mye tidligere enn kvinner for øvrig. Fødselsraten deres er høyest i alderen 20–24 år, mens det i befolkningen generelt var kvinner i aldersgruppene 25–29 år og 30–34 år som fødte flest barn.<sup>94</sup> Til sammenlikning var fruktbarhetstallene for kvinner i perioden 2005–2010 i Asia på 2,35, Afrika på 4,61 og i Sør-Amerika på 2,18.<sup>95</sup>

Det er viktig å ha velferdsordninger som sørger for at manglende økonomiske insentiver ikke blir en barriere mot yrkesdeltakelse. For eksempel vil høye ytelser kunne skape stønadsfeller. Denne risikoen kan være spesielt stor for en del innvandrerkvinner, for de som har lave kvalifikasjoner og derfor kan forvente lav lønn på arbeidsmarkedet, og fordi de ofte er i husholdninger hvor også ektefellen har lave kvalifikasjoner og lav lønn. Resultatene i Hardoy og Schøne (2010a) som evaluerer kontantstøtten på mødres arbeidstilbud viser at den negative effekten på sysselsetting er sterkere for innvandrerkvinner enn for majoritetskvinnene.<sup>96</sup> Dette er en indikasjon på at økonomiske insentiver har betydning, fordi kontantstøtten nettopp reduserer de økonomiske incentivene til å stå i jobb. I en studie fra Hardoy og Schøne (2010b) framkommer det at innvandrerkvinner fra Afrika, Asia etc. øker sitt arbeidstilbud som følge av reduserte barnehagepriser.<sup>97</sup> Det er imidlertid for lite kunnskap om hvor effektive slike «gulrøtter» er for å øke arbeidsmarkedsdeltakelsen blant innvandrerkvinner. Det er viktig å undersøke nærmere hvor viktige slike økonomiske insentiver er for kvinner med innvandrerbakgrunn, og da i samspill med andre årsaker slik som utdanningsnivå og sosial bakgrunn. Innvandrerbakgrunn alene kan ikke forklare betydningen av økonomiske insentiver.

<sup>86</sup> Brox, O. (2005), *Arbeidskraftimport. Velferdsstatens redning eller undergang?* Oslo: Pax; Ehrenreich, B. (2001), *Nickel and Dimed. On (Not) Getting By in America*, New York: Metropolitan Books

<sup>87</sup> Dagsvik, J. K., T. Kornstad og T. Skjerpen (2010), *Labor force participation and the discouraged worker effect*, Discussion Papers 642, Statistics Norway

<sup>88</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2007), Djuve, A. B., H. Kavli og A. Hagelund (2011), *Kvinner i kvalifisering – erfaringer med introduksjonsprogrammet*, Fafo-rapport 2011:02

<sup>89</sup> OECD (2009)

<sup>90</sup> Definisjon fra SSB; Samlet fruktbarhetstall (SFT) er et mål som kan tolkes som det antall barn kvinner vil få i gjennomsnitt, hvis de gjennomlever det observerte fruktbarhetsmønsteret for en gitt periode og område. Målet er altså en hypotetisk beregning på hvor mange barn hver kvinne vil få i gjennomsnitt i løpet av sin fruktbare alder.

<sup>91</sup> Andreassen, K. K. og M. T. Dzamarija (2010), "Befolkning". I: Henriksen, K., Østby, L. og D. Ellingsen (red.), *Innvandring og innvandrere 2010*, Statistiske analyser 119, Statistisk sentralbyrå

<sup>92</sup> Foss, A. H. (2006), *Fruktbarhet blant innvandrerkvinner*, <http://www.ssb.no/ssp/utg/200604/07/>, hentet 16.05.2011

<sup>93</sup> Ibid.

<sup>94</sup> Statistisk sentralbyrå, "Befolkningsstatistikk, født 2010", <http://www.ssb.no/emner/02/02/10/fodte/>, hentet 16.05.2011

<sup>95</sup> United Nations, <http://data.un.org/Data.aspx?d=Pop-Div&f=variableID:54>, hentet 15.04.2011

<sup>96</sup> Hardoy, I. og P. Schøne (2010a), "Incentives to Work? The Impact of a 'Cash-for-Care' benefit for Immigrant and Native Mothers labour market participation". I: *Labour Economics*, 17 (6) :963-974

<sup>97</sup> Hardoy, I. og P. Schøne (2010b), "Enticing women to work - the Impact of Affordable Day Care", Manuskript

### Boks 6.2 Velferds- og migrasjonsutvalget

Velferds- og migrasjonsutvalget har blant annet vurdert hvilke konsekvenser innvandring har på den norske velferdsmodellen. Et av de sentrale punktene i mandatet var å se på «hvorvidt de universelle velferdsordningene sammen med de spesifikke integreringsvirkemidlene støtter opp under målene om høyeste mulig yrkesdeltakelse». Utvalgets oppgave har vært å analysere velferdsmodellens økonomiske bærekraft, og å drøfte mulige tiltak og strategier for å gjøre velferdsstaten og arbeidslivet mer robust for å takle inn- og utvandring. Tre sentrale politikkområder er vurdert: Innvandringspolitikk, arbeidslivs- og integreringspolitikk og generell velferdspolitik.

Utvalget leverte sin innstilling 11. mai 2011. Utvalget anbefaler å satse på en forsterket og konsekvent aktiviserings- og arbeidslinje i hele tiltakskjeden.

Utvalget tilrår:

- En videreføring av likebehandlings- og integreringspolitikken som hovedstrategi.

- Å satse på en kombinasjon av kompetanseheving, aktivisering og tilrettelegging for å bygge broer inn i arbeidslivet.
- At ytelses kan vris fra kontantoverføringer til tjenester og tiltak som fremmer deltakelse. Det anbefales bl.a. å fase ut kontantstøtten, avvikle ektefelletilleggene i uførepensjonen og begrense barnetilleggene.
- Et videre arbeid for å sikre ordnede forhold i arbeidslivet.

Utvalget ønsker å videreføre den universelle velferdsmodellen, og foreslår ikke noe tosporet løp der f.eks. velferdsytelser differensieres etter botid. For videre drøftinger og vurderinger knyttet til utforming av velferdsordninger og migrasjon, vises det til Velferds- og migrasjonsutvalgets innstilling, NOU 2011: 7.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> NOU 2011: 07, Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid

Det er underforstått i utformingen av dagpengeordningen at det i skjæringspunktet mellom trygd og arbeid finnes et arbeidstilbud som kan påvirkes av økonomiske motivasjonsfaktorer, det vil si individer som hvis de blir stilt overfor riktige insentiver kan gå fra å være trygdede til å komme i arbeid. Derfor settes dagpengesatsene lavere enn det som personene kan forventes å få i arbeidsmarkedet. I januar 2003 ble det iverksatt en reform som innebar en skjerpelse av inngangskravet for rett til dagpenger. Reformen innebar at dersom man hadde en inntekt på 79 000 kroner i 2002 og ble arbeidsledig i januar 2003, så ble inntekten redusert med om lag 4 000 kroner per måned som en direkte konsekvens av reformen. Formålet med reformen var å avgrense dagpengeordningen til «de som har hatt en fast og reell tilknytning til arbeidslivet, og som har hatt arbeidsinntekt som viktigste kilde til livsopphold».<sup>98</sup> Falch, Hardoy og Røed (2011) studerer hvordan reformen påvirket atferden til dem som ble berørt.<sup>99</sup> Resultatene viser at blant personer uten innvandrerbakgrunn reduseres sannsynligheten

for å slutte i jobben noe, men dette finner de ikke for innvandrere fra Afrika, Asia mv. Når det gjelder sjansen for å komme seg ut av ledighet gitt at den først inntreffer, hadde reformen ikke noen signifikant innvirkning på sannsynligheten for å få ny jobb for majoritetsbefolkningen. For innvandrere fra Afrika, Asia mv. derimot finner de en signifikant positiv effekt. De undersøker også om reformen medførte økt overgang til andre trygdeordninger som attføringspenger og sosialhjelp. Forfatterne finner ingen effekt for innvandrere fra Afrika, Asia mv., men en positiv effekt på sannsynligheten for overgang til sosialhjelp for majoritetsbefolkningen.

Betydningen av gode økonomiske insentiver er blant annet diskutert i arbeidet til Bratsberg m.fl. (2010), for en gruppe av arbeidsinnvandrere som kom til Norge på slutten av 1960-tallet og begynnelsen av 1970-tallet.<sup>100</sup> Forfatterne mener at en av grunnene til den lave yrkesdeltakelsen for denne gruppen over tid, var at mange av disse mennene var i husholdninger med mange barn og

<sup>98</sup> Ot.Prop. nr. 15 (2002-2003), Om lov om endringer i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (dagpenger under arbeidsløshet) og lov 6. mai 1998 nr. 22 om lønnsplikt under permittering, Arbeids- og administrasjonsdepartementet

<sup>99</sup> Falch, N.S., I. Hardoy og K. Røed (2011), Mindre arbeidsledighet uten dagpengerettigheter? *Søkelys på arbeidslivet*, 1:2011

<sup>100</sup> Bratsberg, B., O. Raaum, og K. Røed (2010), "When minority labor migrants meet the welfare state". I: *Journal of Labor Economics*, 28: 633-676

hvor også ektefellen sto utenfor arbeidsmarkedet. Støtten per barn vil føre til at personer i slike husholdninger vil kunne komme i en situasjon hvor det ikke er økonomisk lønnsomt å jobbe.<sup>101</sup>

#### 6.5.4 Diskriminering i arbeidslivet

Internasjonal forskning viser at diskriminering i arbeidslivet forekommer. Norske studier har også dokumentert at innvandrere ikke har samme muligheter i det norske arbeidsmarkedet sammenliknet med befolkningen for øvrig.<sup>102</sup> Diskriminering er en barriere for innvandreres deltakelse på arbeidsmarkedet.

Begrepet diskriminering er ikke entydig og brukes på mange ulike situasjoner med ulike karakter og motivasjon. Graverutvalget definerer diskriminering på følgende vis: «Med diskriminering siktes det gjerne til ulike behandling av like tilfeller, eller handlinger basert på personlige egenskaper som får negative konsekvenser for enkeltpersoner. Diskriminering kan ha form av handlinger som får en negativ virkning. Diskriminering kan også ha form av ytringer som oppleves krenkende, sårende eller trakasserende».<sup>103</sup> Fordommer mot bestemte grupper kan være motivasjonen bak diskrimineringen. Det er ikke nødvendig at diskrimineringen er tilsiktet. Det er tilstrekkelig at resultatet av handlingen er urettmessig ulikhet.

Innenfor samfunnsforskningen skiller man mellom ulike former for diskriminering: direkte og indirekte diskriminering og individuell, institusjonell og strukturell diskriminering.<sup>104</sup> Innenfor samfunnsøkonomisk forskning drøftes primært preferansebasert diskriminering og statistisk diskriminering.

Når en person forskjellsbehandles på bakgrunn av hudfarge, språk, nasjonalitet, etnisitet religion og/eller livssyn uten at det kan rettfærdiggjøres, er det direkte diskriminering. I en situasjon der krav og regler framstår som tilsynel-

tende nøytrale, men fører til forskjellsbehandling i praksis, er det indirekte diskriminering.

Individuell diskriminering viser til handlinger som utføres av enkeltmennesker tilhørende en gruppe og der handlingen har som formål å ramme medlemmene i en annen gruppe.<sup>105</sup> Til forskjell fra individuell diskriminering handler institusjonell diskriminering om de dominerende institusjonenes rutiner, policy, arbeidsmetoder og normer og om individene som utøver kontroll på vegne av disse institusjonene. Når institusjonell policy og praksis urettmessig forskjellsbehandler eller har en direkte negativ effekt på medlemmer av spesifikke minoritetsgrupper, er det snakk om institusjonell diskriminering.

Strukturell diskriminering viser til samfunnets institusjoner, normer og organisasjonsformer som indirekte diskriminerer en person eller grupper med en annen bakgrunn enn majoritetsbefolkningen. Strukturell diskriminering legitimerer og normaliserer indirekte former for negativ forskjellsbehandling av minoritetsgrupper.<sup>106</sup> Det henviser til strukturelle faktorer som hindrer minoritetsgrupper å oppnå samme muligheter som majoritetsbefolkningen.<sup>107</sup> Ofte er det vanskelig å skille mellom strukturell og institusjonell diskriminering, også innenfor forskningen.

Ved preferansebasert diskriminering vil innvandrere bli diskriminert fordi arbeidsgivere «ikke liker dem». Arbeidsgiver vil velge å ansette personer fra majoritetsbefolkningen framfor innvandrere selv om han vet at innvandreren har høyere kompetanse. Internasjonale studier viser at denne type diskriminering kan være tilstede, blant annet vist gjennom en rekke eksperimenter hvor man sender inn fiktive jobbsøknader (se omtale nedenfor).

Statistisk diskriminering oppstår fordi arbeidsgiver er usikker på hvor kompetent eller produktiv ulike arbeidere er. Dersom usikkerheten knyttes til arbeidsevne og evnen til å passe inn i arbeidsmiljøet er større stilt overfor kandidater med innvandrerbakgrunn enn overfor øvrige arbeidssøkere og ansatte, kan dette føre til at enkelte innvandrergrupper både får færre jobbtillbud og lavere lønn. Mange innvandrere, spesielt de med kort botid og manglende eller usikker

<sup>101</sup> Denne studien blir nærmere omtalt i avsnitt 6.5.9, Arbeidsvilkår

<sup>102</sup> Se f.eks. Rogstad, J. (2000), Mellom faktiske og forestilte forskjeller. Synlige minoriteter på arbeidsmarkedet, Universitetet i Oslo, Rogstad, J. (2006), *Usaklige hindringer for ikke-vestlige minoriteter på arbeidsmarkedet i Norge*, ISF rapport 2006:010, Brekke, I. (2008), *Like muligheter? Betydningen av etnisk bakgrunn for sysselsetting og inntekt*, Universitetet i Oslo, Støren L. A. (2005), *Arbeidsledighet blant innvandrere med høyere utdanning*, Søkelys på arbeidsmarkedet, 1/2005

<sup>103</sup> NOU 2009: 14, Et helhetlig diskrimineringsvern, s. 37

<sup>104</sup> I NOU 2009: 14, Et helhetlig diskrimineringsvern omtales også systemisk diskriminering som grupperes sammen med strukturell og institusjonell diskriminering, s. 38

<sup>105</sup> Kamali, M. (2005), "Ett europeisk dilemma: Strukturell og institusjonell diskriminering". I: P. De Los Reyes og M. Kamali (red.), *Bortom vi och dom: Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering*, SOU 2006: 41

<sup>106</sup> Kamali (2005)

<sup>107</sup> Nekby, L. (2006), "Att mäta diskriminering". I: A. Neergard (red.), *På tröskeln till lönearbete*, SOU 2006: 60

dokumentasjon på kompetanse fra opprinnelseslandet, vil nettopp kunne bli rammet av slik diskriminering.

Det er lite kvantitativ forskningsbasert kunnskap om diskriminering i arbeidslivet i Norge. Dette gjør det vanskelig å si noe presist om diskrimineringens art og omfang. Mangel på dokumentasjon i Norge har blitt kritisert fra flere hold internasjonalt, blant annet fra OECD.<sup>108</sup> Dette skyldes primært at det er vanskelig metodisk å fange opp, definere og registrere. Det finnes flere metoder som kan benyttes, for eksempel eksperimentelt design, statistiske analyser av registerdata som viser utfallsforskjeller og analyser av surveydata som viser omfang av diskriminerende holdninger eller subjektivt opplevd diskriminering i befolkningen. Administrative data som innmeldte klagesaker til LDO eller rapportering fra frivillige interesseorganisasjoner som monitorerer tilfeller av diskriminering og registrerer enkelthendelser, er supplerende datakilder.<sup>109</sup>

I Norge foreligger det data på subjektivt opplevd diskriminering og arbeidsgiveres og befolkningens holdninger. Det kan også vises til et igangsatt prosjekt med såkalt situasjonstesting med et eksperimentelt design.<sup>110</sup> I tillegg finnes det administrative data fra LDO. Både SSB og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har gjennomført undersøkelser hvor personer med innvandrerbakgrunn har besvart hvorvidt de har opplevd diskriminering eller ikke.<sup>111</sup> I levekårsundersøkelsen fra SSB framkommer det at over halvparten av respondentene rapporterer om opplevd diskriminering på et eller flere områder.<sup>112</sup> Opplevd diskriminering ved ansettelser forekommer oftere blant menn med innvandrerbakgrunn enn blant kvinner med innvandrerbakgrunn, henholdsvis 21 mot 13 prosent. Somaliske menn og kvinner rapporterer om mest opplevd diskriminering ved ansettelser. En IMDi-rapport presenterer i stor grad lignende funn som SSB. Det er litt over halvparten av de spurte som mener at

de har like muligheter som befolkningen for øvrig til arbeid og utdanning. 72 prosent sier seg helt eller delvis enig i at arbeidsgiveres skepsis til innvandrere er en av de viktigste årsakene til hvorfor de ikke får jobb.<sup>113 114</sup>

I undersøkelser gjennomført blant norske arbeidsledere og blant befolkningen for øvrig er det et sammensatt bilde som framkommer. En undersøkelse gjennomført av Perduco viser at norske ledere mener at innvandrere tilfører arbeidslivet viktig kompetanse. 86 prosent blant de i privat sektor og 96 prosent av lederne i det offentlige var enige i dette.<sup>115 116</sup> I SSBs årlige holdningsundersøkelse for 2010 mener 77 prosent i befolkningen at «Innvandrere flest gjør en nyttig innsats i norsk arbeidsliv».<sup>117</sup> Videre er 70 prosent enige i at «Arbeidsinnvandring fra land utenom Norden bidrar for det meste positivt til norsk økonomi». Samtidig som disse tallene er positive, mener likevel 7 av 10 arbeidsledere at fordommer blant arbeidsgivere er en viktig årsak til at innvandrere ikke får arbeid.<sup>118</sup> 74 prosent i private bedrifter og 64 prosent i offentlige virksomheter mener også at det skyldes fordommer at innvandrere ikke får jobb i tråd med sine kvalifikasjoner.

Situasjonstesting er en eksperimentell metode som blir brukt for å måle omfanget av diskriminering i ansettelsesprosesser på arbeidsmarkedet. Metoden blir nå for første gang utprøvd i Norge. Situasjonstesting innebærer at to iscenesatte personer søker på faktisk utlyste jobber. Den ene har majoritetsbakgrunn og den andre har synlig minoritetsbakgrunn.<sup>119</sup> Bortsett fra navn og hudfarge

<sup>108</sup> OECD (2009), *Jobs for immigrants. Labour integration in Norway*, Paris: OECD

<sup>109</sup> Tronstad, K. R. (2010c), "Viktige problemstillinger rundt produksjon av gode data på likestilling og diskriminering". I: Antirasistisk senter, *Rapport fra konferansen "Tools for Equality"*, Antirasistisk senter

<sup>110</sup> Forskningsprosjektet gjennomføres av Fafo, Institutt for samfunnsforskning og Universitetet i Oslo

<sup>111</sup> Selvrappport diskriminering er subjektive opplevelser, og vil ikke kunne danne grunnlag for en presis kvantifisering og kartlegging av art og omfang av diskriminering. Det vil imidlertid si noe vesentlig om menneskers erfaringer om ekskludering fra samfunnet.

<sup>112</sup> Blom og Henriksen (2008)

<sup>113</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2008), *Integrert, men diskriminert – en undersøkelse blant innvandrere fra Afrika, Asia, Øst-Europa og Sør- og Mellom-Amerika*, IMDi-rapport 9-2008, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

<sup>114</sup> Utvalget består av 1011 ikke-vestlige innvandrere mellom 18–67 år, som har bodd i Norge over fem år. Respondentene i undersøkelsen er innvandrere med bakgrunn fra Afrika, Asia etc. De som deltok ble definert som mer integrerte og ressurssterke basert på en rekke faktorer som yrkesaktivitet, botid, utdanningsnivå, språkvaner, kontakt med etnisk norske og deltakelse sammenliknet med den øvrige innvandrerbefolkningen. Utvalget er derfor ikke representativt for hele målgruppen.

<sup>115</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2010), *Topplederundersøkelsen 2010*, utført av Perduco AS

<sup>116</sup> Til sammenligning viser en Gallup-undersøkelse fra 1993 at 80 prosent av arbeidsgivere var tilfreds med de innvandrere som var ansatt. 82 prosent var enige i at offentlig forvaltning i større grad burde ta i bruk kompetansen til innvandrere med høy utdanning fra opprinnelseslandet.

<sup>117</sup> Blom, S. (2020), *Holdninger til innvandrere og innvandring*, Rapport 56/2010, Statistisk sentralbyrå

<sup>118</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2010)

<sup>119</sup> Rogstad (2009)



gjøres testpersonene identiske langs alle variabler som vil kunne tjene som markører for arbeidsgiveres forestillinger om arbeidssøkernes bakgrunn. Situasjonstesting er ment å skulle gi et mer presist bilde av omfanget av forskjellsbehandlingen som eventuelt finner sted i rekrutteringsfasen.<sup>120</sup> Denne metoden har blitt brukt i andre land. Både i Danmark og Sverige, som det er nærliggende å sammenligne Norge med, har man funnet omfattende grad av diskriminering på arbeidsmarkedet.<sup>121</sup> I Danmark var diskrimineringsraten på om lag 34 prosent for unge personer med tyrkisk og pakistansk bakgrunn.<sup>122</sup> Til sammenligning var diskrimineringsraten i Sverige på 32 prosent for kvinner og 34 prosent for menn med innvandrerbakgrunn.<sup>123</sup> Studien i Norge pågår fortsatt og resultater av testingen er ikke publisert. Det er imidlertid ikke urimelig å forvente at undersøkelsen i Norge vil avdekke tilnærmet samme nivå av diskriminering som i Danmark og Sverige. Ambisjonen med den norske studien, utover å avdekke hvor hyppig etnisk diskriminering forekommer, er også å få økt kunnskap av hva slags former for diskriminering som finnes i rekrutteringssituasjonen. Kvalitative intervjuer skal gjennomføres med et utvalg av arbeidsgivere som har vært gjenstand for situasjonstesting. Intervjuene kan bidra til økt kunnskap om hvorfor arbeidsgivere handler som de gjør og årsakene til diskriminering.<sup>124</sup>

LDO oppsummerer årlig hvor mange klager som blir innrapportert og behandlet av ombudet. Disse tallene gir ikke et representativt bilde om diskrimineringens art og omfang, kun hvor mange klager som blir fremmet. I 2010 ble det fremmet klager på 56 saker på grunnlag av etnisitet etc., fem saker på grunnlag av religion og fire saker på grunnlag av språk.<sup>125</sup> En rapport fra LDO i 2008 viser at det generelt mangler kunn-

skap om diskriminering i statlige virksomheter, samt at man savner en systematisk framgangsmåte i arbeidet mot diskriminering.<sup>126</sup>

En årsak til den lave yrkesdeltakelse blant enkelte innvandrerkvinner kan være knyttet til diskriminering.<sup>127</sup> Studier viser at diskriminering av innvandrerkvinner arter seg annerledes enn diskriminering av innvandremenn. Dette har sammenheng med at innvandrerkvinner kan bli diskriminert både som kvinne og som innvandrer. Både diskriminering som skyldes fordommer (preferansebasert diskriminering) og diskriminering som skyldes statistisk diskriminering kan tenkes å være spesielt store hindre for innvandrerkvinner. Likestillingsutvalget er et offentlig utvalg som skal utrede norsk likestillingspolitikk med utgangspunkt i livsløp, etnisitet og klasse, og sammenhengen mellom perspektivene skal drøftes. Likestilling er her å forstå som kjønnslikestilling. Utvalgets mandat vil blant annet omfatte kvinner med innvandrerbakgrunn og deres situasjon.

### 6.5.5 Overkvalifisering

Fram til nå har fokuset vært på ulike forhold som gjør at innvandrere ikke i tilstrekkelig grad kommer i arbeid. Problemstillingen i denne delen om overkvalifisering er derimot at innvandrere er i jobber som ikke samsvarer med deres kompetanse.

Overkvalifisering betyr at en arbeidstaker har en høyere formell utdanning og kompetanse enn det som kreves i den jobben vedkommende har fått, dvs. at man ikke får brukt den kompetansen man har. Innvandrere med høye kvalifikasjoner har en høyere sannsynlighet for ikke å få brukt sin kompetanse i arbeidsmarkedet i tråd med sin utdanning enn det resten av befolkningen har. De aller fleste studier av avkastning av utdanning finner også at avkastningen er mye lavere for innvandrere enn for befolkningen for øvrig.<sup>128</sup> Dette gjelder uavhengig om utdanningen er tatt i utlandet

<sup>120</sup> Ibid.

<sup>121</sup> OECD (2009), *Jobs for immigrants. Labour integration in Norway*, Paris: OECD

<sup>122</sup> OECD (2007), *Jobs for immigrants (Vol. 1). Labour market integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden*, Paris: OECD

<sup>123</sup> Attström, K. (2007), *Discrimination against Native Swedes of Immigrant origin in Access to employment: A research study on Stockholm, Malmö and Gothenburg, utilizing the ILO discrimination practice testing approach*, ILO: Geneva

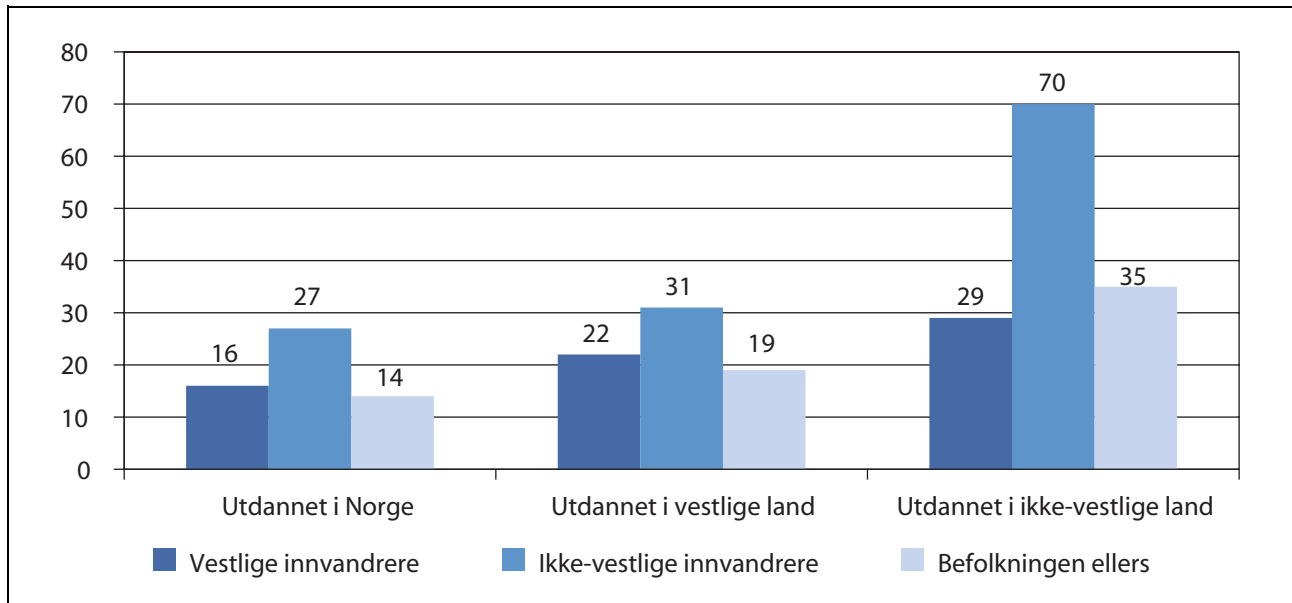
<sup>124</sup> Prosjektbeskrivelse fra Institutt for samfunnsforskning, Ansettelsespraksis og beslutningsgrunnlag. Situasjonstesting på det norske arbeidsmarkedet, Prosjektleder Jon Rogstad <http://www.samfunnsforskning.no/ISF/Prosjekter/Paagaende-prosjekter/Ansettelsespraksis-og-beslutningsgrunnlag.-Situasjonstesting-paa-det-norske-arbeidsmarkedet>, hentet 27.04.2011

<sup>125</sup> Likestillings- og diskrimineringsombudet (2011), *Årsrapport 2010*, Likestillings- og diskrimineringsombudet

<sup>126</sup> Likestillings- og diskrimineringsombudet (2008), *Kartlegging av diskriminering i statlige sektor- første trinn? En rapport basert på redegjørelser fra departementer og underliggende etater om deres arbeid mot diskriminering av personer med innvandrerbakgrunn*, Likestillings- og diskrimineringsombudet

<sup>127</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2008), Blom og Henriksen (2008)

<sup>128</sup> Se for eksempel Chiswick (1978), Chiswick og Miller (2005), Hardoy og Schøne (2011)



Figur 6.13 Andel ansatte i yrker uten krav til høyere utdanning, etter hvor utdanningen er fullført<sup>1</sup>. 2009. Prosent.

<sup>1</sup> SSB har gått bort fra å bruke betegnelse vestlig og ikke-vestlig. I rapporten benyttes betegnelse landgruppe A og landgruppe E. Landgruppe A = Øst-Europa utenom EU, Asia inkludert Tyrkia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika og Oseania utenom Australia og New Zealand. Landgruppe E = EU- og EFTA-land, Nord-Amerika, Australia og New Zealand.

Kilde: SSB, Villund, O.: Rapporter 28/2010 (utdrag av tabell 8.1)

eller i Norge.<sup>129</sup> Avviket er likevel størst når det gjelder utdanning som er gjennomført før innvandring. Denne har en lavere avkastning enn utdanning gjennomført etter innvandring.<sup>130</sup> I en studie fra Fafo framkommer det at det er flere arbeidsgivere som opplever at det er en økt risiko knyttet til å ansette personer med utdanning fra utlandet fordi de synes det er vanskelig å vurdere kompetanse ervervet i utlandet.<sup>131</sup>

Figur 6.13 viser andel ansatte i yrker uten krav til høyere utdanning, etter hvor utdanningen er fullført. Tallene bekrefter bildet presentert over.

Om lag 4 prosent av befolkningen er ansatt i stillinger hvor de ikke får brukt sine formelle kvalifikasjoner. Blant innvandrere er tallet mye høyere. Spesielt utdannede innvandrere fra Afrika, Asia etc. har problemer med å få brukt kvalifikasjonene sine i arbeidslivet. I 2009 var 15 prosent av nevnte grupper ansatt i yrker som ikke krever høyere utdanning. Også innvandrere fra EU,

Nord-Amerika etc. opplever noe mer overkvalifisering enn befolkningen for øvrig.<sup>132</sup>

At mange innvandrere i større grad enn majoritetsbefolkningen er mer utsatte for overkvalifisering i arbeidslivet og at de får mindre god avkastning for sin utdanning enn resten av befolkningen, kan skyldes flere forhold. For det første kan årsaken være at kompetansen tilegnet gjennom utdanningen fra opprinnelseslandet ikke er direkte overførbart til det norske arbeidsmarkedet. I dette tilfellet vil det være nødvendig med gode ordninger for ekstrautdanning etter ankomst i Norge slik at utdanningen blir bedre tilpasset norske forhold. For det andre kan det skyldes at utdanningen fra opprinnelseslandet er dårligere utbygd enn i Norge. For det tredje kan overkvalifisering ses i sammenheng med at mange personer med innvandrerbakgrunn med utdanning fra utlandet opplever store utfordringer knyttet til godkjennelsesprosessen i Norge. I mange tilfeller kan det ta lang tid å få sin kompetanse vurdert og til slutt godkjent. En del vil også oppleve at de ikke oppfyller kriteriene for å få utdanningen sin godkjent. Dette framstår derfor som en utfordring for mange.<sup>133</sup> For det fjerde kan overkvalifisering

<sup>129</sup> Hardoy og Schøne (2011), Wiborg, Ø. (2006), "Suksess i arbeidsmarkedet blant høyt utdannede innvandrere. Betydningen av jobbkompetanse, sosiale nettverk og diskriminering for inntekt". I: *Sosiologisk tidsskrift* 14: 276–297, Kvinge, T. og A. B. Djuve (2006), *Bruk av arbeidsmarkeds-tiltak for ikke-vestlige innvandrere*, Fafo-rapport 517, Villund (2010), Villund (2008)

<sup>130</sup> Bratsberg og Fagan (2002), Hardoy og Schøne (2011)

<sup>131</sup> Tronstad (2010a)

<sup>132</sup> Villund (2010), se også Villund (2008)

<sup>133</sup> Se kapittel 9, Bedre bruk av innvandreres medbrakte kompetanse

også sees i sammenheng med diskriminering i arbeidslivet. En indikator på dette kan for eksempel være å sammenlikne uttelling i arbeidslivet for innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre med utdanning ervervet i Norge sammenliknet med resten av befolkningen. Overgang fra utdanning til arbeid tar lengre tid for innvandrere med en mastergrad sammenliknet med den øvrige befolkningen.<sup>134</sup> Norskfødte med innvandrerforeldre med en høyskolegrad har også en lavere overgang fra utdanning til arbeid sammenliknet med resten av befolkningen.<sup>135</sup> Et nærliggende spørsmål i forbindelse med funnene presentert over er hvorvidt innvandrere møter andre krav og hindre i arbeidslivet sammenliknet med resten av befolkningen. Det er grunn til å studere disse problemstillingene nærmere.

### 6.5.6 Sosiale nettverk

Forskning fra både utlandet<sup>136</sup> og Norge<sup>137</sup> viser at manglende sosialt nettverk er en barriere for yrkesdeltakelse for mange med innvandrerbakgrunn. Mange ansettelse skjer gjennom uformelle kanaler, gjennom sosiale nettverk som mange med innvandrerbakgrunn ikke har tilgang til. Om lag 40 prosent av alle stillinger som blir besatte har blitt utlyst gjennom offisielle kanaler.<sup>138</sup> Innvandrere har også sosiale nettverk, men veldig ofte nettverk med personer med lignende bakgrunn. Dette fører til at mange innvandrere ikke har tilgang til de nettverk som er betydningsfulle med hensyn til å sette dem i kontakt med arbeidsgivere som søker etter arbeidskraft.

Utvalget vil peke på at manglende nettverk kan også føre til at nyttig kunnskap om rettigheter og plikter i arbeidslivet ikke tilflyter innvandrere i like stor grad som befolkningen for øvrig. En konsekvens av manglende kunnskap kan være at arbeidsgivere utnytter denne potensielle makten de har ved å tilby innvandrere – og da kanskje spesielt innvandrere med kort botid – dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn andre ansatte. Fra de senere år – og spesielt i perioden etter at arbeids-

innvandringen skjøt fart – er det mange eksempler på at slike mekanismer kan være tilstede. For en nærmere drøftning av innvandreres arbeidsvilkår vises det til avsnitt 6.6.9 Arbeidsvilkår.

### 6.5.7 Konjunkturer

Flere studier viser at personer med innvandrerbakgrunn rammes hardere av konjunktursvinginger enn den øvrige befolkningen.<sup>139</sup> Hardoy og Schøne (2010) bekrefter også dette: å oppleve en bedriftsnedleggelse i tider med økende arbeidsløshet er mye mer alvorlig for framtidige arbeidsmarkedsutsikter sammenliknet med å oppleve en bedriftsnedleggelse i tider når ledigheten er på vei ned.<sup>140</sup> Flere studier viser også at bedriftsnedleggelse og omstillinger kan få langsiktige konsekvenser, målt ved lavere sysselsettingsmuligheter mange år etter at omstillingen eller nedleggelsen skjer. Når det foreligger kunnskap om at omstillinger og nedleggelse er spesielt framtrepende i tider med lavkonjunktur er det grunn til å vurdere kvalifiseringstiltak for sårbare grupper på arbeidsmarkedet av to grunner. For det første vil kvalifisering i form av språk og faglige ferdigheter øke omstillingsdyktigheten og kunne bidra til overgang til annet arbeid uten/eller med kortvarig ledighet. For det andre vil kvalifisering være særskilt viktig for ufaglærte med svake norskkunnskaper hvor risikoen er stor for langvarig passivitet i perioder med lavkonjunktur og dermed varig utstøting av arbeidslivet.

Mange innvandrere fra Afrika, Asia etc. har også lavere og/eller smalere kompetanse enn resten av befolkningen. Dette gjør at de er mer sårbare og har mindre omstillingskapasitet sammenliknet med resten av befolkningen. Mange av de nye arbeidsinnvandrerne som er kommet etter 2004 arbeider i bygg- og anleggsbransjen, en bransje som er sterkt utsatt for konjunktursvingninger. Studier har også vist at innvandrere er overrepresentert i arbeidslivets randsoner hvor det er mer usikre arbeidsforhold og arbeidsvilkår.<sup>141</sup> Disse usikre arbeidsforholdene kan ha spesielt negative

<sup>134</sup> Brekke (2007)

<sup>135</sup> Evensen (2009)

<sup>136</sup> Behtoui, A. (2008), "Informal recruitment methods and disadvantages of immigrants in the Swedish labour market". I: *Journal of ethnic and migration studies*, 34 (3), 411-430

<sup>137</sup> Gulla, L. (2006), *Hvorfor får ikke Fatima jobb?* Fordypningsoppgave KVFORDYP, Høgskolen i Oslo, Oslo: Høgskolen i Oslo

<sup>138</sup> Hagtvet, L. (2005), *Undersøkelse om rekruttering av arbeidskraft*, Aetat Rapport Nr. 1/2005, Oslo, Arbeids- og velferdsdirektoratet

<sup>139</sup> Se for eksempel Longva, P, og O. Raaum (2003), "Earnings assimilation of immigrants in Norway – A reappraisal." I: *Journal of Population Economics*, 16, 469-489. Barth, E., B. Bratsberg, og O. Raaum (2004), "Identifying Earnings Assimilation of Immigrants under Changing Macroeconomic Conditions." I: *Scandinavian Journal of Economics*, 106:1-22

<sup>140</sup> Hardoy og Schøne (2010c), *The Impact of Plant Closure over the Business Cycles: Natives vs. Immigrant Workers*, Arbeidsnotat Institutt for samfunnsforskning, sendt til internasjonal referee tidskrift

<sup>141</sup> Djuve (2006)

effekter i dårlige tider. Til slutt, innvandrere er også overrepresentert i husholdninger med kun en inntekt. Dersom familien mister denne ene arbeidsinntekten, er faren stor for å få en betydelig inntektsreduksjon.

### 6.5.8 Institusjonelle forklaringer

I en internasjonal kontekst er Norge et land med små lønnsforskjeller og et sterkt ansettelsesvern. Dette kan delvis forklares med sterke fagforeninger og et sentralisert lønnsforhandlingssystem. Lønnsstrukturen i Norge er sammenpresset sammenliknet med de fleste andre land, og den er spesielt sammenpresset på bunnen av lønnsfordelingen. Det betyr at lønnsnivået for lavtlønnede er høyere i Norge sammenliknet med de fleste andre land i verden. Høye lønninger i den nedre delen av arbeidsmarkedet betyr at arbeidstakere må være produktive for å få jobb i Norge. Høye krav til produktivitet kan føre til at det er krevende å komme inn på det norske arbeidsmarkedet «nedenfra», det vil si for de svakeste på arbeidsmarkedet, de med lav kompetanse og svake språkkunnskaper. Den sammenpressede lønnsstrukturen gjør at Norge er relativt mest konkurransedyktig når det gjelder å tiltrekke seg lavt utdannet arbeidskraft og mindre konkurransedyktig når det gjelder å få de med høyest utdanning og internasjonalt overførbar kompetanse til å flytte til Norge.<sup>142</sup> Den relativt høye lønnen i den nedre delen av arbeidsmarkedet gjør at det er relativt få jobber i Norge for de som har veldig lave kvalifikasjoner. Dette kan være en utfordring for noen innvandreregrupper som kommer til landet med lav og/eller manglende utdanning. Samtidig kan den høye «minstelønnen» være en viktig motivasjon for å skaffe seg kompetanse for å nå inngangskravet, fordi lønnen er god dersom man klarer det.

### 6.5.9 Arbeidsvilkår

Innvandrere, og arbeidsinnvandrere spesielt, arbeider i stor grad innenfor en segregert del av arbeidsmarkedet. Innvandrere er overrepresentert innenfor det som ofte omtales som arbeidslivets randsoner. Denne delen av arbeidslivet preges av arbeidsgivere som tilbyr dårlig betalte og midlertidige jobber i yrker med lave krav til formell utdanning, og som oftere benytter seg av ad hoc lønnsordninger.<sup>143</sup> Dette er ofte også næringer

hvor andelen fagorganiserte er lav, se omtale i kapittel 10, avsnitt 10.4.3.<sup>144</sup> Ansettelse i arbeidslivets randsoner medfører i tillegg en sårbar arbeidstilknytning hvor risikoen for å miste jobben ved lavkonjunkturer er høy.

Det foreligger begrenset og fragmentert kunnskap om innvandreres arbeidsvilkår og arbeidsmiljø i Norge.<sup>145</sup> Det som finnes av kunnskap kommer primært fra surveyundersøkelser eller case-studier som fokuserer på spesifikke næringer eller nasjonaliteter. Imidlertid viser det samlede bildet av den kunnskapen som finnes at innvandrere har større utfordringer knyttet til arbeidsmiljø og arbeidsforhold enn befolkningen for øvrig. I Levekårsundersøkelsen om innvandrere fra SSB (2008/5) framkommer det at innvandrere i større grad opplever arbeidet som en psykisk påkjenning, i større grad utsettes for ulykker, plaging og erting, og i mindre grad opplever kontroll over eget arbeid.<sup>146</sup>

I en undersøkelse gjennomført av Nasjonal overvåking av arbeidsmiljø- og helse (NOA) ved Statens arbeidsmiljøinstitutt, bekreftes funnene, i stor grad, fra levekårsundersøkelsen fra SSB.<sup>147</sup> NOA påpeker imidlertid at datagrunnlaget til Levekårsundersøkelsen 2005/2006 er begrenset fordi det kun ga mulighet for å rapportere om generelle mønstre. NOA har komplettert datagrunnlaget med levekårsundersøkelsen fra SSB. Resultatene bekrefter at det er store avvik i hvordan personer med innvandrerbakgrunn opplever arbeidsmiljøet sammenliknet med befolkningen for øvrig. Innvandrere opplever gjennomgående at de har mindre kontroll over eget arbeid, har høyere forekomst av ulykker, opplever mer psykisk belastning knyttet til arbeidet enn resten av befolkningen. Innvandrere har bl.a. en høyere forekomst av ulykker og opplever gjennomgående et dårligere psykososialt arbeidsmiljø enn den øvrige befolkningen.

I en pågående studie fra Fafo framkommer det at polske arbeidstakere jobber under dårlige ansettelsesforhold.<sup>148</sup> Faste ansettelser i norske

<sup>143</sup> Djuve (2006)

<sup>144</sup> Østby (2004), NOA/STAMI (2009), *Arbeidsmiljø blant innvandrere – slik et utvalg innvandrere fra Asia, Afrika, Sør-Amerika og sørøst-Europa opplever det*, The European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2007), *Employment and Working Conditions of Migrant Workers*, Dublin: EUROFOND

<sup>145</sup> NOU 2009/10, Fordelingsutvalget

<sup>146</sup> Blom og Henriksen (2008)

<sup>147</sup> NOA/STAMI (2009)

<sup>148</sup> Eldring, L. og J. H. Friberg, (2011), *Polonia i Oslo 2010* (endelig tittel ikke bestemt). Fafo-rapport, Publiseres 1. kvartal 2011

<sup>142</sup> Røed, M. og P. Schöne (2007), *Virksomheter av arbeidsinnvandring – en kunnskapsoversikt*, ISF Rapport (2007:012), Oslo: Institutt for samfunnsforskning

bedrifter blant polske arbeidstakere i bygnings- og renholdssektoren er lite utbredt, og kun en femtedel får tilbud om det. I renholdssektoren oppgir over halvparten at de ikke har arbeidskontrakt eller betaler skatt, tilsvarende tall for bygningsarbeidere er 25 prosent. Om lag 33 prosent av de ansatte i utleiemyrårer og midlertidig ansatte i norske bygningsbedrifter har en lønn som ligger under minstesatsen for ufaglærte, hvilket er i strid med gjeldende lov om allmenngjøring om tariffavtaler. Overtidsarbeid uten å få overtidsbetaling er utbredt og gjelder hele 63 prosent av bygningsarbeidere. Mange oppgir at de har erfart å ikke få betalt, eller har fått mindre utbetalt enn det opprinnelig var avtalt. Dette gjelder så mange som 44 prosent. Det er videre flere som opplever at arbeidsgivere forskjellsbehandler polske arbeidere sammenliknet med befolkningen for øvrig.

Arbeidstilsynet har gjennomført flere inspeksjoner hvor det er avdekket grove tilfeller av sosial dumping i form av blant annet underbetaling og dårlige arbeidsvilkår for arbeidsinnvandrere.<sup>149</sup> Undersøkelser foretatt av Arbeidstilsynet konkluderer med at mange arbeidsinnvandrere jobber under vesentlige dårligere arbeidsforhold sammenliknet med befolkningen for øvrig. I følge Arbeidstilsynet er de groveste bruddene knyttet til utenlandske virksomheter med utsendte arbeidstakere. I mai 2006 innførte Regjeringen en handlingsplan mot sosial dumping, og i 2009 (2008) ble handlingsplan to lansert. Arbeidstilsynet har blitt styrket de siste årene, både med hensyn til kompetanse og ressurser, og innsatsen for lovlig lønns- og arbeidsvilkår og miljø har økt betydelig.<sup>150</sup>

Til tross for at arbeidet mot sosial dumping har blitt styrket, rapporterer Arbeidstilsynet at det fortsatt forekommer brudd på lønns- og arbeidsvilkår i en rekke næringer. Arbeidstilsynet rapporterer at det kan ha skjedd en forverring av arbeidsforholdene i 2009 på grunn av nedbemanning i byggebransjen som følge av den økonomiske krisen.<sup>151</sup> Arbeidstilsynet stipulerer at flere arbeidsinnvandrere i bygningsbransjen har gått over til det illegale arbeidsmarkedet. Dette bildet bekreftes også av flere forskningsrapporter.<sup>152</sup> I renhold og restaurantbransjen er det også avdekket tilfeller av illegal arbeidsaktivitet. Dette gjelder primært for arbeidsinnvandrere fra Øst-

Europa, men omfatter også andre innvandrere både med lovlig og ulovlig opphold.

Statistikk og forskning viser at mange av arbeidsinnvandrerne har valgt å bli, og flere har også tatt med seg familiene sine og/eller etablerer familie i Norge.<sup>153</sup> Det er derfor viktig å rette søkelys på hvordan man allerede i en tidlig fase kan foreta en tidlig innsats for å styrke arbeidsinnvandreres muligheter for vellykket og langvarig arbeidsmarkedsintegrering.

#### 6.5.10 Arbeidsdeltakelse over tid

Bratsberg, Raaum og Røed (2010) analyserer utviklingen i yrkesdeltakelsen for en gruppe arbeidsinnvandrere fra Afrika, Asia etc. som kom til Norge på slutten av 1960-tallet og begynnelsen av 1970-tallet.<sup>154</sup> I de første 10 årene etter ankomst hadde de en høyere yrkesdeltakelse enn befolkningen for øvrig. Men, i de påfølgende årene sank den dramatisk og mye raskere enn for resten av befolkningen med lik alder, kjønn og utdanning. Over halvparten av de som trakk seg fra arbeidslivet ble uføre. Forfatterne trekker fram flere mulige grunner til denne utviklingen. Dårlige arbeidsvilkår, usikre jobber i såkalte «solnedgangsnæringer»,<sup>155</sup> manglende omstillingskompetanse, harde fysiske jobber, og/eller lange arbeidsdager. I tillegg trekker også forfatterne fram at mange i denne gruppen hadde dårlige økonomiske insentiver til å stå i arbeid. Inntektsavhengige overføringer, blant annet som følge av mange barn, kan ha ført til at det økonomiske insentivet til å stå i arbeid ble svekket. En bedre forståelse av utviklingen og hvilke grupper som står i fare for et liknende forløp vil være nyttig for utforming av politikken for integreringen av innvandrere på arbeidsmarkedet. Dersom arbeidsinnvandring skal være et bidrag til å utjevne de

<sup>152</sup> Friberg, J.H. og G. Tyldum, (red.) (2007), *Polonia i Oslo. En studie av arbeids- og levekår blant polakker i hovedstadsområdet*, Fafo-rapport 2007:27, Dølvik, J. E. og J. H. Friberg, *Den nye arbeidsinnvandringen fra øst. Drivkrefter, utviklingstrekk og arbeidslivspolitiske konsekvenser*, Background Paper for the IMER-Programme - Research in the field of Migration and Immigration The Research Council of Norway

<sup>153</sup> Friberg, J. H. (2009), "Arbeidsinnvandring fra Øst – Nye mønstre for migrasjon, sysselsetting og integrering i kjølvannet av finanskrisa"? I: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, *Integreringskart 2009. Integrering i økonomiske nedgangstider*, IMDi-rapport 7-2009, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Valenta, Thorshaug og Berg (2009), Integrerings- og mangoldsdirektoratet (2008)

<sup>154</sup> Bratsberg, Raaum og Røed (2010)

<sup>155</sup> Næringer med svakere utvikling enn gjennomsnittet benevnes som solnedgangsnæringer.

<sup>149</sup> Arbeidstilsynet, <http://www.arbeidstilsynet.no/c26973/artikkel/vis.html?tid=47040>, hentet 15.04.2011

<sup>150</sup> Prop. 1 S (2010-2011), Arbeidsdepartementet

<sup>151</sup> Arbeidstilsynet (2010), *Årsrapport 2009*, Arbeidstilsynet

framtidige demografiske ubalansene i befolkningen, må det legges til rette for en stabil og varig utnyttelse av arbeidskraften. Da må Norge kunne tilby et arbeidsmarked med gode arbeidsvilkår og hvor arbeidsinnvandreres kompetanse blir verdsett.

Bratsberg, Raaum og Røed. (2010) fokuserer på innvandrere fra fire land: Pakistan, Tyrkia, India og Marokko.<sup>156</sup> Det er nærliggende å spørre seg om den fallende yrkesaktivitet etter 10-15 år gjelder for disse spesifikke gruppene som kom før innvandringstoppen i 1975, eller om det har en mer allmenn gyldighet. I en nyere rapport studeres dette nærmere. Studien undersøker blant annet sysselsettingsutviklingen blant dem som kom på 1980- og 1990-tallet.<sup>157</sup> Det fokuseres på innvandrere fra Sri Lanka, Vietnam, Bosnia, Chile og Somalia. Disse innvandrergupper kom ikke på grunn av arbeid, men som flyktninger. Analysene inkluderer også innvandrere som kom på grunn av familieforening i etterkant av de opprinnelige kohortene. En viktig fordel ved å følge individene over tid framfor å bruke tverrsnittsdata er at man unngår å sammenligne individer med ulik botid i Norge. Deres konklusjon er at det er en tendens til redusert sysselsetting etter 10-15 års botid i landet. Dette er et mønster som ikke gjelder for majoritetsbefolkningen og som ikke kan forklares ved konjunktursvingninger alene. Ulike innvandrergupper kom på ulike tidspunkt men allikevel gjentar mønstret seg etter om lag 10-15 år.<sup>158</sup>

Imidlertid viser en annen undersøkelse at innvandrere er uføretrygdet i omtrent samme grad som andre, gitt like arbeidsforhold og lik inntekt.<sup>159</sup> Innvandrere, både menn og kvinner, er overrepresentert i ufaglært arbeid. Slikt arbeid er ofte dårlig betalt, tungt og flere enn i andre yrkeskategorier uføretrygdes før oppnådd pensjonsalder. Dersom innvandrere med bakgrunn fra Øst-Europa og land fra Afrika, Asia etc. hadde hatt samme inntekt og yrkesfordeling som resten av

befolkningen, ville uførepensjonsgraden vært den samme. Det vises til at majoritetsbefolkningen i tilsvarende yrker har om lag lik utføregradstrygd som innvandrere. Disse funnene viser at forskning innenfor dette feltet ikke er entydig, jf. blant annet funnene i Bratsberg, Raaum og Røed (2010).<sup>160</sup> Det er behov for mer helhetlige studier for å følge med på utviklingen i yrkesdeltakelsen for nye grupper av innvandrere.

Velferds- og migrasjonsutvalget skriver at risikoen for å bli ufør øker med økende alder.<sup>161</sup> Slik aldersfordelingen er i dag blant innvandrere og den øvrige befolkningen, er det i seg selv en grunn til å forvente lavere nivåer av uførepensjonering blant innvandrere enn blant resten av befolkningen. Dette bekreftes av tverrsnittsdata, 10 prosent i hele befolkningen er uføretrygdet, mot 5 prosent av innvandrerne.

### 6.5.11 Kjønsroller

Kjønsrollemønsteret i Norge har endret seg vesentlig de siste 30-40 år. Mange innvandrere til Norge fra land hvor kjønnsrollemønsteret preges av at mannen har lønnsarbeid mens kvinnen har ansvar for hjem og barn. For å øke sysselsettingen blant kvinner fra ulike innvandrergupper er det nødvendig for mange å endre kjønnsroller slik at begge er yrkesaktive. Utviklingen i mange land viser at kjønnsroller kan endres i løpet av rimelig kort tid.

Det kan finnes holdninger både blant innvandrergupper og blant resten av befolkningen som er verdibaserte og som kan representere en barriere for yrkesdeltakelse. En undersøkelse av Kavli og Nadim (2009) viser at holdningene til hva som er god barneoppdragelse er annerledes i en del innvandrershusholdninger enn blant majoritetsbefolkningen.<sup>162</sup> Forfatterne viser til at flere innvandrerkvinner mener at det er riktig å være utenfor arbeidsstyrken i perioden når barna er små for å kunne gi god omsorg, og deres yrkesaktivitet i småbarnsperioden blir derfor redusert. På en annen side kan store omsorgsoppgaver i hjemmet i seg selv være en barriere for yrkesdeltakelse.<sup>163</sup> Når noen grupper av innvandrerkvinner i mindre grad er yrkesaktive, kan tradisjonelle kjønnsroller være en medvirkende forklaring.

<sup>156</sup> Bratsberg, Raaum og Røed (2010)

<sup>157</sup> Bratsberg m.fl. (2011)

<sup>158</sup> Det er også verdt å merke seg at det er høyere bruk av noen trygdeytelser og stønader blant mannlige innvandrere i datamaterialet, sammenliknet med majoritetsbefolkningen. Samtidig er det en tydelig konvergens i bruksratene. Videre viser studien at gjennomsnittlig trygdebeløp er overraskende like for majoritetsbefolkningen og de fleste innvandrerguppene representert i utvalget.

<sup>159</sup> Claussen, B., O. S. Dalgard og D. Bruusgaard (2009), "Disability pensioning: Can ethnic divides be explained by occupation, income, mental distress, or health?" I: *Scandinavian Journal of Public Health*, Volume 37, Issue 6: 590-597

<sup>160</sup> Bratsberg, Raaum og Røed (2010)

<sup>161</sup> NOU 2011: 7, Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid

<sup>162</sup> Kavli, H.C. og M. Nadim (2009), *Familiepraksis og likestilling i innvandrede familier*, Fafo-rapport 2009:39

<sup>163</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2007)

Holdninger tilpasses ofte handlingene. M.a.o. vil man legitimere egen atferd med oppfatninger om hva man mener er riktig.<sup>164</sup> På 1970-tallet var holdningene til kvinners yrkesdeltakelse annerledes også i Norge. Eksempelvis var det 7 av 10 kvinner som mente at småbarnsmødre ikke burde ha arbeid utenfor hjemmet.<sup>165</sup> I 2009 var det kun 1 av 10 som mente det samme.<sup>166</sup> Å begrunne egne handlinger med holdninger eller verdier er derfor ikke et fenomen som kun er forbeholdt kvinner med innvandrerbakgrunn. I dag er sysselsettingsnivået blant norske kvinner på 67 prosent, et nivå som er blant det høyeste i verden. Økt yrkesdeltakelse er et resultat av bl.a. politiske målsetninger om likestilling mellom kjønnene, økt yrkesdeltakelse og økt behov for arbeidskraft, samt forbedringer i kjøpekraft for to-inntektsfamilier. Tilsvarende utfordringer gjelder for innvandrerkvinner. Det er et mål at alle kvinner omfattes av likestilling mellom kjønnene og at alle har mulighet for utdanning og egen inntekt. Behovet for arbeidskraft er stort og forventes å øke som følge av flere eldre i befolkningen.

Drange (2011) analyserer hvorvidt kvinner med innvandrerbakgrunn med høyere utdanning reduserer sin arbeidstid i større grad enn majoritetskvinner.<sup>167</sup> Funnene viser at forskjellene mellom majoritetskvinner og minoritetskvinner er nokså små, m.a.o. er det tilnærmet lik atferd mellom kvinnene. I den forstand foretar ikke kvinner med innvandrerbakgrunn med høyere utdanning mer tradisjonelle valg enn kvinner i resten av befolkningen. Drange viser til at minoritetskvinner som foretar mer tradisjonelle valg er betinget av deres sosiale bakgrunn og utdanningsnivå, samt at de kan være et uttrykk for de vanskelige arbeidsmarkedsvilkårene som de møter i Norge.

## 6.6 Eksisterende ordninger og virkemidler

### 6.6.1 Arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV

NAV har et bredt spekter av tiltak som tilbys ut fra en vurdering av den enkeltes forutsetninger og

behov, samt situasjonen på arbeidsmarkedet. Innvandrere er en prioritert målgruppe i arbeidsmarkedspolitikken. Arbeids- og velferdsetaten har også en egen enhet, NAV Intro, med spesiell kompetanse på innvandrere og arbeidsmarkedet. NAV Intro finnes i Oslo, Trondheim, Kristiansand og Bergen, og bistår blant annet NAV lokalt med veiledning, kompetanseavklaring, utarbeidelse av handlingsplaner, norsktesting, tilrettelegging og gjennomføring av kvalifisering, oppfølging og jobbsøking.

NAV fyller flere funksjoner. For det første vil et aktivt tiltaksapparat kunne påvirke jobbsøkernes atferd uavhengig av egen faktisk deltakelse.<sup>168</sup> For eksempel kan det tenkes at NAVs krav og forventninger om tiltaksdeltakelse bidrar til å redusere insentivproblemenene knyttet til utbetaling av dagpenger eller sosialhjelp. NAVs krav innebærer at passivt stønadsmottak ikke lenger framstår som noe realistisk alternativ. For det andre kan selve tiltaksdeltakelsen innebære at jobbsøkeatferden endres. Hvis tiltaket er direkte innrettet mot jobbsøking, vil man forvente økte jobbsjanser i tiltaksperioden. Dette vil være tilfelle med for eksempel jobbsøkerkurs. Hvis tiltaket har form av et kompetansegivende kurs, som for eksempel arbeidsmarkedssopplæring, forventer man reduserte jobbsjanser i tiltaksperioden, ettersom mange vil ta en pause i jobbsøkeraktiviteten mens tiltaket pågår, såkalt innlåsningsseffekt. For det tredje forventer man at gjennomføringen av et tiltak, eller flere påfølgende tiltak, kan påvirke jobbsjansene etter at tiltaket er avsluttet. Hvis tiltaket har bidratt til å bedre deltakerens kompetanse, forventer man at en slik etter-tiltaks-effekt er positiv. Den totale effekten av forsterket tiltaksinnsats vil avhenge av hvordan disse ulike effektene virker sammen. Videre vil sammensetning og oppfølging av innsats, dvs. om tilbudet er tilpasset individets forutsetninger, interesser og behov og hvordan individet følges opp, påvirke sjansene for å lykkes på arbeidsmarkedet på kort og lang sikt.

Innvandrere fra Afrika, Asia etc. utgjør mer enn en tredjedel av deltakerne på ordinære arbeidsmarkedstiltak, mens de utgjør en fjerdedel av de registrerte ledige. Videre viser tall fra SSB at innvandrere i større grad deltar på ordinære arbeidsmarkedstiltak enn på tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne, sammenliknet med resten av befolkningen. Innvandrere utgjør ca. en tredjedel av deltakerne på ordinære arbeidsmar-

<sup>164</sup> Se Simonsen, A. (red.) (2008), "Staten vil deg vel, så gjør som den sier" – Offentlige kampanjer i 50 år, Norsk kommunikasjonsforening

<sup>165</sup> Lappegård og Noack (2009), omtalt i Djuve, Kavli og Hagelund (2011)

<sup>166</sup> Kavli og Nadim (2009)

<sup>167</sup> Drange, I. (2011), "Forskjellige, men likevel like. Arbeidsmarkedstilknytning blant minoritetskvinner med og uten barn". I: T. Hylland Eriksen og H. E. Næss (red.), *Kulturell kompleksitet i det nye Norge*, Oslo: Unipub

<sup>168</sup> Fra og med 2003 ble bruk av adferdskrav formalisert på den måten at adgangen for NAV til å benytte atferdskrav ble forskriftsfestet.

Tabell 6.2 Andelen helt ledige og personer registrert med avgang fra et ordinært arbeidsmarkedstiltak mars 2009 som er oppført med et aktivt forhold i arbeidstakerregisteret september 2009, etter fødeland.

Tiltak	Norskfødte		Utenlandsfødte	
	Antall	Andel arbeidstakere	Antall	Andel arbeidstakere
<i>Personer som avsluttet et tiltak i mars 2009</i>	1 439	39 %	867	36 %
Lønnstilskudd	222	58 %	82	62 %
Arbeidspraksis	230	33 %	200	35 %
Opplæring	441	37 %	327	36 %
Sysselsettingstiltak, permisjoner og vikariater	2	100 %	0	0 %
Oppfølging	461	38 %	236	30 %
Avklaringstiltak	67	24 %	19	21 %
Jobbskaping og egenetablering	16	44 %	3	67 %
<i>Helt ledige mars 2009</i>	43 921	37 %	16 180	30 %

Kilde: NAV

kedstiltak og under en tiendedel av deltakerne på tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. Innvandrere deltar også i mye større grad på kvalifiserings- og opplæringskurs enn resten av befolkningen (AMO og arbeidspraksis), noe som reflekterer den offentlige politikken rettet mot å kvalifisere innvandrere. Innvandrere deltar derimot i mindre grad på *Lønnstilskudd*.

Hensikten med arbeidsmarkedstiltak er å øke mulighetene for tiltaksdeltakere til å få, eller beholde arbeid. Effektstudier av arbeidsmarkedstiltak er utfordrende fordi de som deltar på tiltak vanligvis er forskjellige fra de som ikke deltar, og noe av denne forskjellen er det ikke mulig å observere, som motivasjon, forutsetninger etc. Hvorvidt de uobserverte trekkene tilsier at de som deltar på tiltak i større eller mindre grad ville fått jobb enn de som ikke deltar på tiltak, kan variere betydelig med hvilket tiltak og hvilken gruppe man ser på. En grundig analyse av dette i Gaure, Røed og Westlie (2008) tyder imidlertid på at arbeidsledige som deltar på tiltak i gjennomsnitt har uobserverte trekk som gjør dem *bedre* rustet til å få jobb i utgangspunktet (dvs. uavhengig av tiltaksdeltakelse) enn de som ikke deltar på tiltak (og ellers er observert like deltakerne).<sup>169</sup> Analyser av tiltakseffekter som ikke tar hensyn til uobser-

verte forskjeller vil derfor typisk finne mer positive effekter av tiltak enn det som er tilfelle.

NAV har mange ulike tiltak som innvandrere kan delta i. Tabell 6.2 viser hvor mange personer som avsluttet et tiltak mars 2009 og hvilket aktivt arbeidsmarkedsførelse de hadde i september i 2009. Overgangsraten fra lønnstilskudd til ordinært arbeid lå på 62 prosent blant utenlandsfødte mot 58 prosent blant norskfødte. Når det gjelder arbeidspraksis var det 33 prosent blant norskfødte som var i arbeid 6 måneder etter avsluttet tiltak, tilsvarende tall for utenlandsfødte var på 35 prosent. Overgangsraten fra lønnstilskudd og praksis er høyere for ikke norskfødte enn for norskfødte på henholdsvis 4 og 3 prosentpoeng.

Tabell 6.2 viser kun overgangsrater til arbeid etter avsluttet tiltak, og viser ikke effekten av arbeidsmarkedstiltak. Det foreligger få studier i Norge som ser på effekt av arbeidsmarkedstiltak for innvandrere spesielt. I det følgende oppsummeres hovedkategoriene av tiltakene som finnes og gir en oversikt over de analysene som finnes.

### 6.6.2 Arbeidsmarkedsoplæring

Arbeidsmarkedsoplæring (AMO) skal bidra til at arbeidssøkere kvalifiseres til ledige jobber og hindre utstøting av personer som står i fare for å falle ut av arbeidslivet eller er i en usikker sysselsettingssituasjon og har behov for kvalifisering. Arbeidsmarkedskurs er ofte korte yrkesrettede

<sup>169</sup> Gaure, S., K. Røed og L. Westlie (2008), *The Impacts of Labor Market Policies on Job Search Behavior and Post-Unemployment Job Quality*, IZA Discussion Paper No. 3802



kurs, og sammensetningen av kurs varierer blant annet ut ifra behov i arbeidsmarkedet. AMO omfatter ordinært opplæringstiltak som vanligvis krever gode norskkunnskaper og tiltak som kan tilpasses til innvandrere med lavere norskkompetanse. AMO tiltak har normalt en varighet på 10 måneder. I den nyeste analyse av effekter av ordinære arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere finner Hardoy og Zhang (2010) positive effekter av AMO kurs på sannsynligheten for å være i jobb umiddelbart etter deltakelse på tiltak.<sup>170</sup> Det er derfor gode grunner til å vurdere bruk av AMO kurs, særlig for personer som har et større kvalifiseringsbehov.

### 6.6.3 Lønnstilskudd

Lønnstilskudd skal motivere arbeidsgivere til å tilsette personer som har vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet på vanlige lønns- og arbeidsbetingelser. Lønnstilskudd ytes til ordinære private bedrifter og offentlige virksomheter i en begrenset del av tiden den arbeidssøkende er ansatt. Et viktig mål med lønnstilskudd er å få arbeidserfaring som hever kompetansen. Dette kan øke sjansen for en mer varig og stabil tilknytning til arbeidsmarkedet. Lønnstilskudd skal øke muligheten for ansettelse i ordinært arbeid. Deltakere får lønn, men opp til 50 prosent av lønnsutgiftene blir refundert til arbeidsgiverne. Varighet er maksimalt ett år. Tiltaket ser ut til å ha positiv effekt med hensyn til overgang til ordinært arbeid.<sup>171</sup> Dette er funn som er i samsvar med tidligere evalueringer av liknende tiltak i andre OECD land. Bildet ser likt ut både i Sverige og Danmark, som er de landene det er mest nærliggende å sammenlikne Norge med. OECD (2009) anbefaler økt bruk av dette tiltaket overfor innvandrere.<sup>172</sup>

Samtidig viser internasjonal forskning at slike tiltak ofte forbindes med fortrenningseffekter, dvs. at arbeidsledige på lønnstilskudd fortrenger annen arbeidskraft, enten ved at personen selv kunne ha fått jobben uten tilskuddet, eller ved at en annen ville ha fått jobben, slik at totaleffekten på økonomien er usikker. Videre er det grunn til å tro at det kan være en utvelgelse av flere «lett sysselsettbare» arbeidssøkere inn til lønnstilskudd

enn til andre tiltak. I så fall kan man komme til å overvurdere effekten av tiltaket.

### 6.6.4 Arbeidspraksis

Arbeidspraksis (tidligere kalt praksisplasser) skal også styrke muligheten for å komme i arbeid eller utdanning. Arbeidspraksis er hovedsakelig rettet mot nyankomne på arbeidsmarkedet som trenger å prøve ut sine muligheter, få arbeidserfaring og dermed styrke muligheten til å komme i arbeid. Deltakeren kan få tilrettelagt arbeidstrening med oppfølging og skal i samarbeid med arbeidsgiver utarbeide en opplæringsplan. Resultater fra forskning viser at effekten av Arbeidspraksis ikke er entydige. Kvinge og Djuve (2006) viser at for kvinner med innvandrerbakgrunn fra Asia er overgangen til arbeid på 33 prosent sammenliknet med 25 prosent for kontrollgruppen som ikke har deltatt på Arbeidspraksis, en forskjell på 8 prosentpoeng.<sup>173</sup> Sammenliknet med effekten av deltakelse på AMO og Lønnstilskudd, har imidlertid bruk av Arbeidspraksis lavest overgang til ordinært arbeid.

Hardoy og Zhang (2010) viser i sine analyser at tiltakskjeder (ulike tiltak etter hverandre) øker sannsynligheten for å komme i arbeid.<sup>174</sup> Suksessfaktorer for tiltak som ofte blir trukket fram er individuell tilrettelegging, samarbeid på tvers av etatsgrensene, tett oppfølging, brukermedvirkning og opplæring i en arbeidskontekst. Videre finner mange studier at det er negative sysselsettingseffekter mens tiltaket pågår. Slike innlåsningseffekter kan blant annet forklares med at tiltaksdeltakerne har mindre tid til å søke på jobber, samt at de ønsker å fullføre kurset før de søker på jobber i det ordinære arbeidsmarkedet. I en totalvurdering av hvorvidt deltakelse på arbeidsmarkedstiltak *samlet* har vært en suksess for individuelle deltakere, må den positive *tiltakseffekten* (etter-effekten) være så stor at den kompenserer for den negative *innlåsningseffekten*. Ingen av de studiene nevnt ovenfor tar høyde for det, så dette er et område hvor det er behov for mer forskning.

### 6.6.5 Ungdomsgaranti og andre tiltak rettet mot ungdom

Ungdom i alderen 16-25 år er en gruppe som er i en livsfase hvor man skal få innpass på arbeidsmarkedet. Tall viser høyt frafall i videregående skole, spesielt blant yrkesfagene, se kapittel 7

<sup>170</sup> Hardoy, I. og T. Zhang (2010), "Innvandrere i arbeid: Virker arbeidsmarkedstiltak?" *Søkelys på arbeidslivet*, 4-2010

<sup>171</sup> Hardoy og Zhang (2010), OECD (2009), Kvinge og Djuve (2006)

<sup>172</sup> OECD (2009)

<sup>173</sup> Kvinge og Djuve (2006)

<sup>174</sup> Hardoy og Zhang (2010)

### Boks 6.3 Om likeverdig tjenestetilbud i NAV

Fafo har studert overgangen fra registrert ledighet til deltakere på Arbeidspraksis og AMO-kurs blant innvandrere.<sup>1</sup> NAVs etniske brukersammensetning har endret seg vesentlig over de siste 20 årene. Innvandrere utgjør i dag en stor brukergruppe i NAV. Denne gruppen er svært sammensatt med ulik kompetanse og behov som fordrer stor grad av individuell tilrettelegging. Funn fra analysen viser at det er en større utfordring å finne egnede AMO-kurs for innvandrere enn for brukere i resten av befolkningen. Saksbehandlere i NAV peker særlig på vanskeligheter med å finne kurs for deltakere med svake norskkunnskaper, dette gjaldt hele åtte av ti saksbehandlere. Videre synes det som om kvinner med innvandrerbakgrunn får et dårligere tilbud sammenliknet med menn.

Mange ansatte i NAV opplyser om at de har manglende tid til oppfølging av sine brukere og ser dette som en alvorlig hindring i tilbudet som gis. Det vises konkret til at kun 14 prosent av saksbehandlerne har rutiner for å følge opp deltakere i praksis. Manglende oppfølging åpner opp for muligheten for misbruk av tiltaket (Arbeidspraksis) i form av at arbeidsgivere får gratis arbeidskraft uten at de nødvendigvis trenger å gi opplæring til deltakerne og som sjelden får tilbud om ordinært arbeid etter endt tiltak. Fafo oppsummerer med at NAV fortsatt har betydelige utfordringer når det gjelder å tilby et likeverdig tjenestetilbud til brukere med innvandrerbakgrunn.

<sup>1</sup> Djuve, A. B. og K. R. Tronstad (2011), *Innvandrere i praksis. Om likeverdig tjenestetilbud i NAV*, Fafo-rapport 2011:07

Utdanning. Tall viser også at arbeidsledigheten blant ungdom er betydelig høyere enn blant voksne. Videre, viser forskning at arbeidsledighet i ung alder kan ha varige effekter på senere arbeidsmarkedstilpasning. Selv korte arbeidsledighetsperioder kan gi langvarige «arr».<sup>175</sup> Innvandrere fra Afrika, Asia etc. og norskfødte av to foreldre fra Afrika, Asia etc. kan være to spesielt utsatte grupper.

Ungdom er en prioritert gruppe for NAV og det er innført flere garantier som rettes spesielt mot denne målgruppen. Tiltakene skal bidra til at ungdom sikres aktivitet framfor å havne utenfor arbeidsmarkedet og utdanningssystemet, og dermed i en tilværelse i passivitet. Analyser som har forsøkt å kvantifisere de samfunnsøkonomiske konsekvensene av innsats på dette området antyder at det kan være betydelige summer å spare for samfunnet ved å satse på inkludering av ungdom. Beregninger gjennomført av Vista analyse AS konkluderer med at dersom man klarer å få 100 ungdommer bort fra et liv i uførhet, så vil det spare samfunnet for 1 milliard kr.<sup>176</sup> Til tross for at anslaget er usikkert så gir det en pekepinn på størrelsen på besparelsen. Et langt liv utenfor

arbeidsmarkedet er en belastning for den enkelte, for omgivelsene og for samfunnet. Det er derfor viktig å sikre at både norskfødte med innvandrerforeldre og ungdomsinnvandrere får innpass på arbeidsmarkedet.

Det foreligger flere evalueringer av ungdoms tiltak i Norge, både av enkelttiltak og på tvers av ulike tiltak. Erfaringene er oppsummert i Raaum, Røed og Torp (2002).<sup>177</sup> Try (1993) og Eldring og Grøgaard (1996) evaluerer effekten av praksisplasser, Hardoy (1994) evaluerer lønnstilskudd, mens Hardoy (2003) gjør en analyse på tvers av tiltak.<sup>178</sup> Det metodiske verktøyet brukt i de tidligere studiene er relativt enkle. Bortsett fra Hardoy (2003) forsøker ingen av studiene å ta hensyn til mulige seleksjonseffekter. Resultatene kan tyde på at arbeidsmarkedstiltak i Norge rettet mot ungdom har en beskjeden – og til og med negativ – effekt på deltakernes jobbsannsynlighet, spesielt for ungdom i alderen 20–24 år. Det må allikevel understrekes at alle analysene er basert på data fra lavkonjunkturperioden i første halvdel av 1990-

<sup>175</sup> Se for eksempel Nordström Skans, O. (2004), *Scarring effects of the first labour market experience. A sibling based analysis*, IFAU Working Paper 2004:14

<sup>176</sup> Rasmussen, I., V. A. Dyb, N. Heldal og S. Strøm (2010), *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av marginalisering blant ungdom*, Vista Analyse rapport: 2010/07, Vista Analyse AS

<sup>177</sup> Raaum, Røed og Torp (2002)

<sup>178</sup> Try, S. (1993), *Evaluering av arbeidsmarkedstiltak rettet mot unge ledige*, ISF Rapport (1993:017) Oslo: Institutt for samfunnsforskning, Eldring, L. og J. B. Grøgaard (1996), "Tiltak for arbeidsledig ungdom: Størst effekt i privat sektor". I: *Helse- og sosialforum* nr. 4/96; Hardoy, I. (1994), *Lønnstilskuddsordninger i Norge: En evaluering*, ISF Rapport (94:5), Hardoy, I. (2003), *Effect Evaluation: Methods and Applications*, Universitetet i Oslo

tallet og at ingen fokuserer på innvandrere spesielt.

I 2007 innførte regjeringen en oppfølgingsgaranti for aktiv arbeidsledige i alderen 20–24 år som skal sikre lettere individuell oppfølging i forbindelse med arbeidssøking. Det finnes også en ungdomsgaranti som gir alle arbeidsledige ungdommer under 24 år rett til arbeidsmarkedstiltak. Ungdomsgarantien for 16 til 19 åringer har eksistert siden 1979, mens ungdomsgarantien for langtidsledige 20–24 åringer ble innført i 1995 og varte fram til 1998, for så bli innført igjen i 2009. I kombinasjon med oppfølgingsgarantien får ungdommene rett til utvidet oppfølging og kvalifisering og/eller arbeidsrettede tiltak, men det gir ikke rett til formell kompetanse gjennom det ordinære utdanningssystemet. Dersom man ønsker å returnere til videregående opplæring, mister man kursstønadene fra NAV.

Den forsterkede tiltaksinnsatsen rettet mot langtidsledig ungdom i aldersgruppen 20-24 år i 1995-1998 er evaluert.<sup>179</sup> Konklusjonene er at den forsterkede innsatsen bidro til økt deltakelse på arbeidsmarkedstiltak og til raskere overgang fra ledighet til jobb for dem som ble omfattet av ordningen. Effektene er sterkest for unge langtidsledige. For denne gruppen er det også indikasjoner på høyere jobbstabilitet. Man finner ingen klare indikasjoner på at ungdomsgarantien førte til at flere unge ledige tok ordinær utdanning. Når det gjelder andre typer av effekter, er det vanskeligere å trekke klare konklusjoner. Ungdomsgarantien kan ha ført til færre på trygd og sosialhjelp, men her er resultatene mer usikre. Oppfølgingsgarantien har etter utvalgte kjennskap ikke blitt evaluert.

### 6.6.6 Diskrimineringsvern

Lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven) gir et vern mot etnisk diskriminering. Loven er fra 2005 og erstattet arbeidsmiljølovens forbud mot etnisk diskriminering<sup>180</sup>. Formålet med loven er å fremme likestilling, sikre like muligheter og rettigheter og å hindre diskriminering på grunn av

etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn. Lovens diskrimineringsforbud håndheves av Likestillings- og diskrimineringsombudet.

Straffeloven har også et vern mot etnisk diskriminering. Det er straffbart med diskriminerende eller hatefulle ytringer, dvs. å true eller forhåne noen, eller fremme hat, forfølgelse eller ringeakt overfor noen på grunn av deres hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse, religion eller livssyn. Det er også straffbart å nekte varer eller tjenester på grunn av en persons trosbekjennelse, rase, hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse.

### 6.6.7 Aktivitets- og rapporteringsplikt

Arbeidsgivere har etter diskrimineringsloven plikt til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å hindre diskriminering og fremme likestilling. Plikten gjelder arbeidsgivere i privat sektor med mer enn 50 ansatte og arbeidsgivere i offentlig sektor. Aktivitetsplikten handler om rekruttering, utvikling, forfremmelse, lønns- og arbeidsrettigheter osv. Bedriftene skal redegjøre årlig for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges. Offentlige og private virksomheter skal redegjøre i årsberetningen, mens offentlige myndigheter og offentlige virksomheter som ikke er pliktige til å utarbeide årsberetning skal gi tilsvarende redegjørelse i årsbudsjettet. Rapporteringsplikten er et verktøy for å skape bevissthet om og for kontroll av aktivitetsplikten. Tilsvarende aktivitets- og rapporteringsplikter har vi også i likestillingsloven (kjønn) og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (nedsatt funksjonsevne). Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) håndhever rapporteringsplikten. LDO begynte å gjennomføre kontroller først i 2010 og det er for tidlig å vise til noen resultater av disse kontrollene. Når det gjelder aktivitetsplikten kan LDO foreta undersøkelser, be om opplysninger, gå i dialog med virksomheten og påpeke manglende oppfølging av aktivitetsplikten.

Aktivitets- og rapporteringsplikten er evaluert og det framkommer at det er formulert konkrete mål for likestilling i over halvparten av de undersøkte virksomhetene.<sup>181</sup> Transportnæringen, hotell og restaurant og bygg og anlegg er de bransjene hvor slike planer og mål er minst brukt, mens man innenfor offentlig administrasjon og sosial- og helsetjenester har hatt en hyppigere bruk av konkrete planer og har fastsatt konkrete

<sup>179</sup> Hardoy, I. (2005), "Impact of multiple labour market programmes on multiple outcomes: The case of Norwegian youth programmes". I: *Labour: Review of Labour Economics and Industrial Relations*, 19:3; Hardoy, I., K. Røed, H. Torp og T. Zhang (2006), *Ungdomsgarantien for 20-24-åringene: Har den satt spor?*, ISF Rapport (2006:004)

<sup>180</sup> Lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion etc. (diskrimineringsloven) av 3. juni 2005. Se Ot. prp. nr. 33 (2004-2005).

<sup>181</sup> Tronstad (2010a)

måltall. Undersøkelsen viser videre at en av tre arbeidsgivere svarer at aktivitets- og rapporteringsplikten har påvirket mangfoldsarbeidet i virksomhetene. Det er viktig å understreke at svarprosenten i undersøkelsen er på 43 prosent, og enda lavere i de bransjene hvor planer er minst utbredt (om lag 30 prosent). Det er derfor grunn til å mistenke en høyere hyppighet av bedrifter som har konkrete planer blant dem som deltok i undersøkelsen. Undersøkelsen viser at det kun er et fåtall av virksomhetene som har ambisiøse planer og tiltak for å motvirke diskriminering. I evalueringen blir det videre påvist at arbeidsgivere har store utfordringer med å vurdere kompetansen til personer som har ervervet sin utdanning i utlandet. LDO gir gratis veiledning om ordningen og har utviklet en veileder til aktivitets- og rapporteringsplikten som har som hensikt å gjøre det enklere for virksomheter å kunne ta ordningen i bruk. Det blir imidlertid påpekt av ombudet at det er stor uklarhet og usikkerhet blant arbeidsgivere om innhold til aktivitetsplikten.<sup>182</sup>

### 6.6.8 Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering

April 2009 la regjeringen fram Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering 2009 - 2012. Innsatsen i planen er rettet mot å bekjempe den diskriminering som særlig innvandrere og deres barn, samer og nasjonale minoriteter kan oppleve på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn. Planen inneholder 66 nye tiltak og har særlig fokus på arbeidsliv, offentlig tjenesteyting, barnehage/skole/utdanning, boligmarked og på diskriminering ved utesteder. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet koordinerer arbeidet med oppfølging av planen. Tiltakene i planen er forankret i ni departementer. Et av de uttrykte målene med handlingsplanen er å bidra til en god implementering av de nye aktivitets- og rapporteringspliktene. Et annet hovedmål er å øke kunnskapen om art, omfang og årsaker til diskriminering for å kunne sette i verk mer treffsikre tiltak.

### 6.6.9 Kvotering

Kvotering er et tiltak som ofte diskuteres for å øke sysselsetting og redusere diskriminering av ulike

grupper på arbeidsmarkedet, også innvandrere. Det skilles normalt mellom radikal kvotering og moderat kvotering, sistnevnte faller innenfor ordningen av positiv særbehandling. *Radikal kvotering* betyr at arbeidsgivere kan ansette en søker som ikke er best kvalifisert til stillingen dersom vedkommende er fra en underrepresentert gruppe. *Moderat kvotering* innebærer at personer fra en underrepresentert gruppe kan foretrekkes for en stilling hvis både formelle og personlige kvalifikasjoner er tilnærmet like gode.

Diskrimineringsloven setter rammer for adgangen til positiv særbehandling. Positiv særbehandling er lovlig dersom målet er å gi grupper som vanligvis kommer dårlig ut like gode muligheter som andre grupper. Tiltaket må både være egnet og nødvendig for å fremme etnisk likestilling. Det betyr at man ikke kan forskjellsbehandle mer enn nødvendig for å oppnå målet. Dessuten må det ikke ramme andre grupper uforholdsmessig hardt. Særbehandling er dessuten bare lovlig inntil formålet med tiltaket er oppnådd. Radikal kvotering er i følge LDO i strid med diskrimineringsloven. Moderat kvotering kan derimot være lovlig.

Det er uenighet om bruk av kvotering som virkemiddel. Debatten om kvotering innenfor arbeidslivet har ofte blitt knyttet til spørsmål om kvalifikasjoner og rettferdighet. De som er motstandere av kvotering som virkemiddel, argumenterer for at det bryter mot prinsippet om kvalifikasjonsutvelgelse. Tilhengere framhever «hvordan kvoteringstiltak kan tilpasses gjeldende normer for kvalifikasjonsutvelgelse».<sup>183</sup> Det trekkes særlig fram at like kvalifikasjoner ikke nødvendigvis innebærer like muligheter i virkeligheten.<sup>184</sup> Ubevisste stereotypiseringer har stor betydning i mellommenneskelige relasjoner og i evalueringsprosesser. Arbeidsgivere er ikke tilstrekkelig bevisst slike tendenser og tar derfor ikke de nødvendige forholdsregler for å motarbeide dem. De som er for bruk av moderat kvotering trekker også fram hva som er rettferdig. De viser til at innvandrere over en lengre tid har hatt en gjennomsnittlig lavere sysselsettingsgrad og høyere ledighet enn resten av befolkningen. Det kan se ut som at innvandrere møter særlige utfordringer og hindringer i arbeidslivet og man ser at det går tregt å rekruttere personer med innvandrerbak-

<sup>182</sup> Likestillings- og diskrimineringsombudet (2007), *Kontroll av 50 kommuners redegjørelse for likestilling 2007*, Likestillings- og diskrimineringsombudet, se punkt 4.3, s. 17-18

<sup>183</sup> Orupabo, J. og R. Steen Jensen (2010), *Evaluering av forsøket med moderat kvotering av personer med innvandrerbakgrunn*, ISF Rapport (2010:005), s. 22

<sup>184</sup> Craig, R. (2008), "Kvotering", <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/kampanjer/familia/familia-12008/diverse-saker/kvotering.html?id=535233>, hentet 26.04.2011

grunn.<sup>185</sup> Man vurderer det som nødvendig å behandle individer ulikt for å oppnå likhet. Prinsippet om resultatlikhet er derfor tydelig forankret ved bruk av kvoteringsordninger.

Motstandere av kvotering snur på argumentet og mener at når noen kvoteres er det noen andre som diskrimineres og at det ikke er rettferdig overfor de som rammes. Bruk av positiv særbehandling, herunder moderat kvotering, som bidrar til å framme lovens formål, er ikke diskriminering. I Norge er dette understreket både i diskrimineringsloven, likestillingsloven og i arbeidsmiljøloven.<sup>186</sup> Det poengteres imidlertid at særbehandlingen skal opphøre når formålet med den er oppnådd.

Effekten av bruk av kvotering er debattert. Det vises til at kvotering ikke kan vise til dokumenterbare positive effekter, snarere er det flere negative konsekvenser ved bruk av kvotering.<sup>187</sup> Kvotering tenderer å gagne ressurssterke innvandrere og ikke nødvendigvis innvandrere med størst behov for å få innpass på arbeidsmarkedet. Innvandrere med høyere utdanning forfordes på bekostning av personer med lav utdanningsnivå, uavhengig av om man er innvanderer eller ikke. Kvotering reduserer insentivene for å prestere bra, både for de i målgruppen for kvoteringen og for de utenfor. De i målgruppen har ikke lenger behov for å yte maksimalt og de utenfor målgruppen kan oppleve det som nytteløst å gjøre sitt beste. Samlet sett resulterer dette i en nettoutgift for samfunnet som helhet. Videre kan bruk av kvotering skape aversjon i majoritetsbefolkningen mot målgruppen for kvoteringen. Det argumenteres derfor for at kvotering ikke kan anses som et treffsikkert virkemiddel.

Tilhengere av kvotering bruker ofte eksempler fra kjønnskvoltering og poengterer at det har hatt en positiv effekt for kvinners posisjon i samfunnet.

I januar 2008 innførte regjeringen en forsøksordning med moderat kvotering av ikke-vestlige innvandrere i 12 statlige virksomheter. En nylig evaluering av ordningen viser at tiltaket har blitt lite brukt. I intervjuer med forskerne legger de som er personalansvarlige vekt på at statlige virksomheter stiller høye krav til utdanning, arbeidserfaring og beherskelse av norsk skriftlig og muntlig.<sup>188</sup> Ifølge undersøkelsen opplever de per-

sonalansvarlige sjelden at de er i en situasjon hvor de har to likt kvalifiserte søkere. Det blir derfor sjelden aktuelt å benytte ordningen med moderat kvotering. Funnene viser likevel at ordningen har bidratt til en økt bevissthet og oppmerksomhet rundt rekruttering av personer med innvandererbakgrunn. Fornyings-, administrasjons og kirke departementet (FAD) vurderer om forsøksordningen skal videreføres og eventuelt i hvilken form.

Utvalget er delt i synet på kvotering. Det er ulikt prinsipielt syn på bruk av kvotering.

Utvalgets medlemmer Rita Abrahamsen, Solfrid Berntsen, Marco Elsafadi, Knut Kjelstadli, Toril Sundal Leirset, Jill Loga, Julia Maliszewska, Obiajulu Odu, Ambreen Pervez, Dhayalan Velauthapillai, Thomas Wanjohi, Henriette Sinding Aasen og Ragnhild Aashaug er på prinsipielt grunnlag for bruk av kvotering med henvisning til argumentene gjengitt over.

Utvalgets medlemmer Inés Hardoy, Osmund Kaldheim og Norvald Mo viser til at uavhengig av prinsipielt standpunkt så har forsøk med kvotering ikke vist dokumenterbar effekt og tilrå derfor at andre og mer effektive virkemidler brukes for å nå målene om økt sysselsetting og redusert diskriminering.

Utvalgets medlem Asle Toje er på prinsipielt grunnlag mot bruk av kvotering og viser til de argumentene mot kvotering som er anført ovenfor. Dette medlemmet har følgende merknad: Det er ikke mulig å stå inne for en ordning som vil diskriminere personer i majoritetsbefolkningen, og som særlig vil ramme etnisk norske menn. Videre er det problematisk at nyankomne settes foran i køen til stillinger på bekostning av andre grupper i samfunnet. Summen av de stadig flere kvoteordningene svekker meritokratiet. I tillegg er det grunn til å anta at kvotering favoriserer grupper av innvandrere som allerede greier seg godt i yrkeslivet, mens det ikke er treffsikkert overfor de segmentene som har størst behov for særskilte tiltak for å komme i arbeid.»

#### 6.6.10 Innkalle kvalifisert søker med innvandererbakgrunn til intervju

Det er mange private og offentlige virksomheter som har en bevisst rekrutteringsstrategi rettet mot innvandrere. Som et viktig eksempel har Regjeringen som mål at andelen innvandrere som er ansatte i staten skal øke, det har vært krav å sette opp måltall for rekruttering siden 2007. I forbindelse med Handlingsplanen mot rasisme og diskriminering (2002-2006) ble det innført en ordning innenfor statsforvaltningen hvor det ble opp-

<sup>185</sup> Teigen (2003) omtalt i Orupabo og Steen (2010)

<sup>186</sup> Craig (2008)

<sup>187</sup> Sowell, T. (2004), *Affirmative action around the world*, New Haven: Yale University Press

<sup>188</sup> Orupabo og Steen Jensen (2010)

#### Boks 6.4 Mangfoldsløftet

Mangfoldsløftet er et samarbeidsprosjekt mellom noen utvalgte kommuner, NAV kontorer og partene i arbeidslivet. Prosjekt Mangfoldsløftet har bestått av tre lokale prosjekter i henholdsvis Grenland, Fredrikstad og Søndre Nordstrand. Den overordnede målsettingen for prosjektet er «å rekruttere flere personer med innvandrerbakgrunn til arbeidslivet, med et særskilt fokus på innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn». Mangfoldsløftet har vært evaluert av Rambøll Management på oppdrag for Arbeids- og velferdsdirektoratet.<sup>1</sup> Sluttrapporten beskriver aktiviteter og samlede funn fra evalueringen gjennomført i perioden juli 2008 til januar 2011. Blant annet undersøker de hvilke faktorer som fører til at personer med bakgrunn fra Afrika, Asia mv. kommer i jobb, og blir værende i jobb. De tre lokale prosjektene viser ulik grad av måloppnåelse i form av overgang til arbeid eller aktivitet, noe som har sammenheng med at de fokuserer på ulike innvandrergrupper. I Søndre Nordstrand, hvor målgruppen var innvandrere med høyere utdanning, har de beste resultatene i form av overgang til arbeid. I 2009 fikk 90 prosent av deltakerne arbeid i tråd med sine kvalifikasjoner. I 2010 var måloppnåelsen 65 prosent. Grenland hadde en vid målgruppe av innvandrere med bakgrunn fra Afrika, Asia etc. Resultatene herfra viser langt større overgang til arbeid og aktivitet for deltakere med høyere utdanning enn for de øvrige. 52 prosent av deltakerne gikk over til arbeid i 2009, og i 2010 gjaldt det 26 prosent. Rambøll Management skriver at nedgangen fra 2009 til 2010 kan skyldes at de deltok i «Løvenskioldsprosjektet» hvor mangfoldsløftet samarbeidet med arbeidsgiveren

Løvenskiold om arbeidspraksis/AMO-kurs over seks måneder. I Fredrikstad var målgruppen en gruppe som befinner seg langt fra arbeidsmarkedet, nemlig kurdiske og somaliske kvinner. Dette er også prosjektet med lavest måloppnåelse. I 2009 var det 25 prosent av deltakerne (11 deltakere) som gikk over i arbeid eller aktivitet etter prosjektets slutt. I 2010 hadde prosjektet 11 deltakere hvor ingen har gått over i arbeid.

Forskjellen i resultater for de ulike målgruppene i prosjektene kan relateres til kompetanse/utdanningsnivå, innvandringsgrunn, botid og kjønn. Funnene fra evalueringen viser at deltakere som har liten arbeidserfaring fra opprinnelseslandet og lavt utdanningsnivå er de som har størst behov for langsiktighet i kvalifiseringen. På grunn av målgruppens ulike sammensetning er det behov for en differensiert tilnærming i kvalifiseringen. Utforming av en metode som skal gjelde for alle er ikke gunstig, det er nødvendig med veiledning og skreddersøm til den enkelte. Arbeidstrening, språkpraksis og eventuell fagutdannelse trekkes fram som en del av en langsiktig tilnærming i tiltaksløpet. Prosjektene har særlig lyktes bra med kartlegging, veiledningsmetodikk, oppfølging og arbeidsgiverkontakt med fokus på rekruttering og oppfølging. Utfordringene i prosjektet har vært knyttet til målgruppens ulike forutsetninger og behov, tilgang på variert tiltaksvirfte og metoder. Utforming av prosjektet har vært tidskrevende og forankring og organisering av prosjektet ved de lokale NAV-kontorene har variert.

<sup>1</sup> Rambøll Management (2011), *Evaluering av mangfoldsløft*, Rambøll Management

fordret til at minst en kvalifisert søker med innvandrerbakgrunn skal innkalles til jobbintervju.<sup>189</sup> Ordningen har siden den gang blitt videreført, og det er nå et pålagt krav for hele statsforvaltningen. Fornyings-, administrasjons- og Kirkedepartementet gjennomførte en undersøkelse av ordningen i 2008 som viste at 92 prosent av statlige virksomheter benytter seg av ordningen og at 32 prosent av de som blir innkalt til intervju ender opp med ansettelse. Dette tiltaket ser der-

<sup>189</sup> Kommunal- og regionaldepartementet (2002), Handlingsplan mot rasisme (2002-2006)

for ut til å ha en positiv effekt. Ordningen pålegger arbeidsgivere å innkalle minst en kvalifisert søker med innvandrerbakgrunn til intervju, pålegget overfor arbeidsgivere ser ut til å påvirke deres handlinger. Forskning om kognitiv dissonans<sup>190</sup> tyder på at dersom man bruker et juridisk virkemiddel, som påbud eller forbud, vil ofte holdningsendringer komme etter hvert og befestes og

<sup>190</sup> Kognitiv dissonans kan oppstå når ulike tanker står i konflikt med hverandre, som for eksempel når man handler på en måte som ikke stemmer overens med sine vurderinger, eller når man tvinges til å velge mellom to like gode eller dårlige alternativer (se Festinger 1957)

bekreftede den nye atferden.<sup>191</sup> Det understrekes at flere kommuner og private virksomheter har innført liknende ordning med å innkalle minst en kvalifisert søker med innvandrerbakgrunn til intervju, men det store flertallet av virksomheter har foreløpig ikke benyttet seg av ordningen.

Til sammenlikning har Danmark hatt en vellykket ordning for rekruttering av innvandrere i offentlig sektor.<sup>192</sup> I 2003 ble en mangfoldsplan innført for både staten og kommunene hvor man satte opp spesifikke måltall om hvor mange ansatte med innvandrerbakgrunn virksomhetene skulle ha. Hovedmålet er 4 prosent med innvandrerbakgrunn, og det er noen (små) økonomiske insentiver for «managing staff in the public sector». Ansettelse i dansk offentlig sektor for innvandrere er relativt høyt sammenliknet med andre OECD land. Det er vanskelig å vite hvorfor Danmark har lyktes så bra med dette, men de har hatt en aktiv strategi, konkretisert måltall og kombinert det med økonomiske insentiver.

Siden 2006 har det vært gjennomført årlige møter mellom de statlige heleide virksomhetene og den ansvarlige statsråden. Formålet med møtene er å drøfte hvordan virksomhetene kan øke andelen ansatte med innvandrerbakgrunn, og forhindre at innvandrere rammes ved nedbemanning. Det er mange fylkeskommuner, kommuner og private virksomheter som har innført lignende ordninger.

### 6.6.11 Mentorordninger

Betydningen av å ha et nettverk som har kontakter til arbeidsgivere som søker etter arbeidskraft er det tidligere redegjort for i avsnitt 6.5.6. I OECD (2009) om arbeidsmarkedstilknytning for personer med innvandrerbakgrunn blir det trukket fram erfaringer fra andre land hvor det er innført «mentorordninger».<sup>193</sup> En mentorordning har som formål å øke innvandreres profesjonelle nettverk gjennom å bli koplet til en person fra majoritetsbefolkningen – så langt det er mulig – med samme kjønn, alder og yrke. Mentoren skal gi informasjon om mulighetene i yrkeslivet, sosiale koder, institusjoner, prosesser osv. til sin «kandidat». Forskning viser at slike ordninger kan være effektive for å integrere innvandrere i yrkes-

livet.<sup>194</sup> Norge har selv flere mentorordninger som får offentlig støtte, men de er relativt begrensede i omfang med hensyn til antall deltakere. Det kan blant annet vises til Global Future som er et prosjekt som har som målsetting å styrke muligheter for høyt utdannede kvinner og menn med innvandrerbakgrunn til å erverve relevante posisjoner i arbeidslivet, både til styrearbeid og ledelse. Selvrapporterte resultater av prosjektet så langt viser at flertallet av deltakere lykkes i å få relevante verv eller stillinger. HSH Womentor er en mentorordning for kvinner med innvandrerbakgrunn, som skal koble kandidatene med kvinnelige ledere. Ordningen bidrar til å øke det formelle nettverket til innvandrerkvinner. Disse er kun noen få eksempler, og det finnes flere andre tiltak som ikke er omtalt her. OECD anbefaler at Norge, i økt grad og i større skala utvider bruk av mentorordninger.

### 6.6.12 Støtte til bedriftsetablering

Å stimulere og gi støtte til å starte egen virksomhet er nevnt i flere offentlig anbefalinger som en mulig måte for innvandrere med bakgrunn fra Afrika, Asia etc. å få innpass i det norske arbeidsmarkedet. Forskning fra Sverige viser at støtteordningen har vært mer vellykket for majoritetsbefolkningen enn for innvandrere og dette kan tyde på at den ikke nødvendigvis er en bedre løsning for innvandrere.<sup>195</sup>

Det har lenge vært et uttalt mål for myndighetenes sysselsettingspolitikk for innvandrere å legge til rette for at flere innvandrere kan etablere egen virksomhet. Regjeringens handlingsplan for bedre bruk av innvandrernes kompetanse, vedtatt 26.4.1993, omfattet tiltak som tilrettelagt informasjon til innvandrere om ordninger ved oppstart av ny virksomhet, informasjon til næringsmyndigheter etc. om innvandreres behov. Næringsdepartementet fikk ansvaret for å utvikle et lokalt forankret etablererkurs for innvandrere. I årenes løp har det vært mange forsøks- og utviklingstiltak på feltet. Et eksempel på dette er den statlige støtten som i 2011 gis til Norsk senter for flerkulturell verdiskaping. Dette er et etablerersenter som skal bidra til økt gründeraktivitet og verdiskaping

<sup>191</sup> Se Simonsen, A. (red.) (2008), "Staten vil deg vel, så gjør som den sier" – Offentlige kampanjer i 50 år, Norsk kommunikasjonsforening

<sup>192</sup> OECD (2007), *Jobs for immigrants. Vol. 1, Labour market integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden*, Paris: OECD

<sup>193</sup> OECD (2009)

<sup>194</sup> OECD (2007), *Jobs for immigrants (Vol. 1). Labour Market integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden*, Paris: OECD; OECD (2008), *Jobs for immigrants (Vol. 2) Labour market integration in Belgium, France, the Netherlands and Portugal*, Paris: OECD

<sup>195</sup> Carling, K. og L. Gustafson (1999), *Self-employment Grants vs Subsidized Employment. Is There a Difference in the Re-employment Risk?* Working paper 1999:6, IFAU

blant innvandrere i fylkene Buskerud, Oslo, Akershus, Vestfold, Telemark og Østfold. Regjeringen har i statsbudsjettet for 2011 satt av 3,3 millioner til et nasjonalt senter for å styrke entreprenørskap for innvandrere, og midlene disponeres av Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet.

Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) utførte i 2009 en evaluering av to etablerersentre for entreprenørskap blant innvandrere.<sup>196</sup> Evalueringen viser at en betydelig andel av de potensielle innvandrere etablererne ønsket å starte egen virksomhet som følge av den ekskludering og/eller mangelfulle mobilitet de opplevde på arbeidsmarkedet. Resultatene viser at de fleste ønsket å etablere seg innenfor bransjer som allerede er dominert av innvandrere. Manglende nettverk i etableringsprosessen var et påfallende trekk for mange og det anbefales at innvandrere etablerer i økt grad bør få tilgang til nettverk blant allerede etablerte entreprenører. Mange rapporterte om vanskeligheter med å framskaffe kapital. Det anbefales i rapporten at det utvikles praksis og kriterier for finansiering av innvandreres forretningsprosjekter. AFI viser til slutt til at flere evalueringer og oppfølging av etablerersentre for innvandrere bør gjøres for å få en grundigere forståelse av effektive måter å stimulere til økt etablervirksomhet blant innvandrere.

### 6.6.13 Kontantstøtte

Kontantstøtten for ettåringer ble innført 1. august 1998 og fra 1. januar 1999 for både ett og toåringer. Støtten gis etter søknad og utbetales hver måned f.o.m. måneden etter at barnet har fylt ett år t.o.m. den måneden barnet fyller tre år. Kontantstøtten utbetales kun til barn som ikke har barnehageplass med statlig driftstilskudd. Full kontantstøtte utgjør kr 3 303 per måned. Ved opphold i barnehage 30 timer eller mindre per uke utbetales gradert kontantstøtte, det vil si en andel av den fulle støtten.

Formålet med kontantstøttereformen var tredelt: For det første å fordele offentlige overføringer mer likt mellom foreldre som benytter og foreldre som ikke benytter offentlig barnehagetjenester. For det andre, å motivere foreldre til å tilbringe mer tid sammen med barna sine, og for det tredje å gi foreldrene mer fleksibilitet i valget mellom arbeid og fritid.

<sup>196</sup> Enerhaug, H., G. Migle og O. Ali (2009), *Entreprenørskap blant innvandrere. Evaluering av to etablerersentre*, Rapport AFI

En konsekvens av kontantstøttereformen er at den relative prisen på barnehagetjenester øker i forhold til egen omsorg. Forventet resultat vil være at den personen i husholdningen som er mest involvert i barneomsorg reduserer sitt arbeidstilbud. Det viser også resultater fra forskning.<sup>197</sup> En studie viser at innvandrerkvinner med bakgrunn fra Afrika, Asia etc. reagerer sterkt på kontantstøtten, ved å redusere sitt arbeidstilbud.<sup>198</sup> Effekten er sterkere for innvandrere fra Afrika, Asia etc. enn for majoritetsbefolkningen. Redusert arbeidstilbud for mødrene vil også bety at barna vil få mindre sosialisering med andre barn. Statistikk fra de senere år over hvilke grupper som benytter kontantstøtte viser også at ikke-vestlige husholdninger er klar overrepresenterte i bruken av kontantstøtte.

### 6.6.14 Barnehagepris

I en internasjonal sammenheng har Norge en ambisiøs og sjenerøs offentlig familiepolitikk som tar godt vare på barnefamilier.<sup>199</sup> Subsidierte barnehagepriser er en viktig del av denne politikken. Gjennom lave barnehagepriser er ambisjonen å nå to mål: Å tilby barnehageplass av høy kvalitet til en lav pris og gjøre det enklere for foreldre å kombinere familieliv og arbeidsliv. Den moderne offentlige familiepolitikken for barnehageplasser startet på midten av 1970-tallet med en rask utbygging av antall plasser. Fra 1975 til 1985 økte barnehagedekningen fra omtrent 10 prosent til 40 prosent. Etter 1985, og spesielt i årene etter årtusenskiftet, har barnehagedekningen økt markant og er nå kjennetegnet ved omtrent full dekning. Et politisk ønske om økt barnehagedekning sammen med et ønske om reduserte barnehagepriser var utgangspunktet for det såkalte «barnehageforliket» som ble inngått våren 2003.<sup>200</sup> Hovedideen var at verken økonomi eller mangel på plasser skulle forhindre småbarnsfamilier i å benytte seg av barnehager. Når det gjelder prisreduksjonene, ble det første taket satt til 2 750 kroner for en heltdsplass fra april 2004. Deretter, fra januar 2006, ble maksprisen senket ytterligere til 2 250 kroner. Parallelt med disse reduksjonene skjedde det en omfattende utbygging av kapasiteten.

<sup>197</sup> Schöne, P. (2004), "Labour supply response to a cash-for-care reform". I; *Journal of Population Economics*, 17: 703-727, Hardoy og Schöne (2010a)

<sup>198</sup> Hardoy og Schöne (2010b)

<sup>199</sup> OECD (2009)

<sup>200</sup> Ot.prp. nr. 76 (2002–2003), Om endringer i barnehageloven. Komiteens innstilling til barnehageloven



Foreløpige resultater fra Hardoy og Schøne (2010b) viser at både innvandrerkvinner med bakgrunn fra Afrika, Asia etc. og kvinner fra majoritetsbefolkningen har økt sitt arbeidstilbud som følge av reduserte barnehagepriser.<sup>201</sup> Likevel er det for lite kjennskap om hvor effektive slike «gulrøtter» er for å øke arbeidsmarkedsdeltakelsen blant innvandrerkvinner med bakgrunn fra Afrika, Asia etc. En studie at innføring av gratis kjernetid i noen bydeler i Oslo har hatt positive effekter på barnas skoleprestasjoner i ungdomstiden.<sup>202</sup>

### 6.6.15 Overgangsstønad

Overgangsstønad er et annet eksempel på en ordning som skal kombinere økonomisk trygghet og effektivitet. Overgangsstønad skal gi inntektssikring for foreldre som er alene om omsorgen for barn, samtidig som den skal bidra til å øke kompetansen hos enslige forsørgere som kan styrke deres posisjon på arbeidsmarkedet. Overgangsstønad kan fås i inntil tre år fram til det yngste barnet fyller åtte år. Full overgangsstønad er to ganger grunnbeløpet i folketrygden og utgjør kr. 12 607 per måned. Den er inntektsprøvd, og reduseres med 40 prosent for inntekt som overstiger halvparten av folketrygdens grunnbeløp. Stønad til barnetilsyn, utdanningsstønad og stønad til flytting for å komme i arbeid kan også innvilges under bestemte vilkår. Det stilles krav om yrkesrettet aktivitet for å få rett til overgangsstønad. Det innebærer at forsørger må være i aktivitet som utgjør minst halvparten av full tid. Forsørgeren skal enten være i arbeid, være en reell arbeidssøker eller ta utdanning.

Ordnningen gjennomgikk en omfattende reform i 1998. Tidsbegrensningen for overgangsstønaden ble da redusert fra ti år til (som hovedregel) tre år. Samtidig økte en nivået på stønaden. Det ble også knyttet en aktivitetsplikt til stønaden for en del av mottakerne. Det framkommer i en undersøkelse at reformen førte til økt arbeidstilknypning, økte inntekter og redusert forekomst av lavinntekt blant enslige mødre.<sup>203</sup> Dette kan tyde på at reformen bedret arbeidsinsentivene, samti-

dig som den også var gunstig av fordelingsmessige hensyn.

En undersøkelse viser omfang av bruk av overgangsstønad blant kvinner i ulike innvandrergrupper etter botid i Norge.<sup>204</sup> Blant de store innvandrergruppene på 1980-tallet skiller kvinner med landbakgrunn fra Somalia seg ut med veldig høy bruk, sammenliknet med kvinner fra majoritetsbefolkningen med lav utdanning. I kohorten fra 1989 til 1993 er det 74 prosent som har hatt barn i aldersgruppen 0–3 år som på et tidspunkt har mottatt overgangsstønad. For majoritetskvinner i samme kohort med lav utdannelse er tallet 40 prosent. Også kvinner med landbakgrunn fra Chile (52 prosent) og Iran har vært hyppig brukere av ordningen. Kvinner med landbakgrunn fra Sri Lanka, Vietnam, Pakistan, Tyrkia og Bosnia bruker derimot ytelsen mindre enn norske kvinner med lav utdanning. Denne undersøkelsen er kun deskriptiv, noen mulige forklaringer presenteres ikke.

Figur 6.14 viser at i 2009 var det 1,8 prosent av alle innvandrere som mottok stønad som enslig forsørger (overgangsstønad/stønad til barnetilsyn). I hele befolkningen var det 0,9 prosent med slik stønad, men her må man huske på at de to gruppene har ulik aldersfordeling. I hele befolkningen er det langt flere eldre enn i innvandrerbefolkningen noe som langt på vei kan forklare forskjellen.

Tallene som presenteres i rapporten er deskriptive, selv om det foretas noen analyser.<sup>205</sup> Den høyere andelen av innvandrere som mottar stønad som enslig forsørger henger naturlig nok sammen med aldersfordelingen generelt, og at det særlig i noen flyktninger fra Afrika er mange enslige forsørgere med mange barn, for eksempel er det mange i denne gruppen fra Somalia.

Fafo (2010) har på oppdrag av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet sett på stønadsordningen for enslige forsørgere og hvordan den fungerer for mottakere med innvandrerbakgrunn.<sup>206</sup> I rapporten påpekes det at felles kjennetegn ved mottakerne, innvandret eller ikke, er ganske like med hensyn til alder, kjønn, antall barn, osv. Kvinner med landbakgrunn fra Afrika, Asia etc. skiller seg imidlertid ut ved å ha mindre

<sup>201</sup> Hardoy og Schøne (2010b)

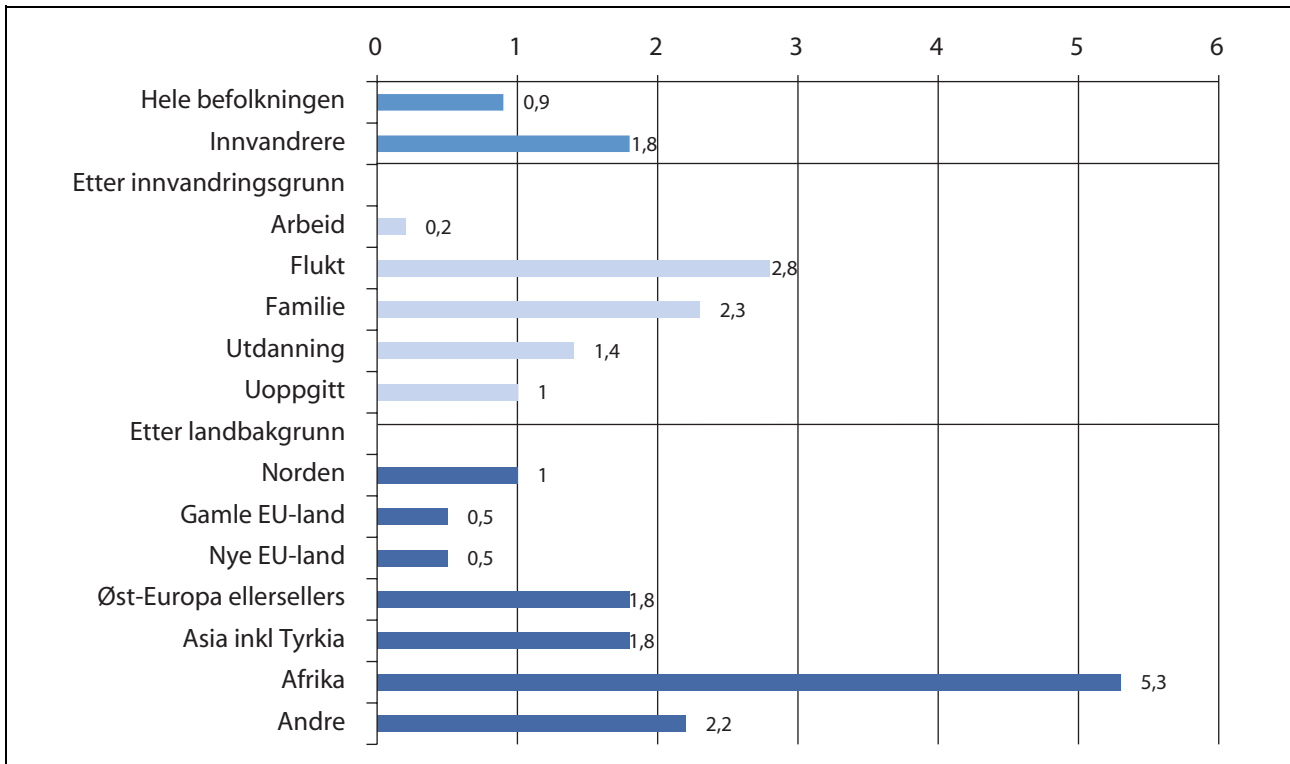
<sup>202</sup> Drange, N. og K Telle (2010), *The effect of preschool on the school performance of children from immigrant families Results from an introduction of free preschool in two districts in Oslo*, Discussion Papers 631, Statistisk sentralbyrå

<sup>203</sup> Mogstad M. og C. Pronzato (2009), "Are Lone Mothers Responsive to Policy Changes? The Effects of a Norwegian Workfare Reform on Earnings". I: *Education and Poverty*, IZA DP No. 4489, oktober 2009

<sup>204</sup> Bratsberg m.fl. (2011)

<sup>205</sup> Løwe, T. (2011), *Innvandrerens bruk av velferdsordninger i 2009. Mottak av 16 trygdeytelser blant ulike innvandrergrupper*, Rapporter 7/2011, Statistisk sentralbyrå

<sup>206</sup> Kavli, H. C., R. A. Nielsen og M. L. Sandbæk (2010), *Stønadsordningen for enslige forsørgere. Hvordan fungerer den for mottakere med innvandringsbakgrunn?* Fafo-rapport 2010:32



Figur 6.14 Mottakere av overgangsstønnad og stønad til barnetilsyn, etter innvandringsgrunn. 2009. Prosent

Kilde: SSB. Løve, T. Rapporter 7/2011.

arbeidserfaring og et lavere utdanningsnivå. Rapporten konkluderer med at ordningen fungerer bra som midlertidig hjelp til selvhjelp, hvilket innebærer at det store flertallet går over i arbeid etter avsluttet stønadsperiode. Til tross for at mange mottakere går over i arbeid påpekes det at mottakere som har innvandret har svært ulike forutsetninger for å nyttiggjøre seg mulighetene i ordningen til å kvalifisere seg til arbeid. Dette gjelder i særlig grad for de som har et lavt utdanningsnivå og svake norskkunnskaper. Disse kvinnene vil ha behov for tettere, individuell veiledning og oppfølging uten at dette blir godt nok fulgt opp. Dette skyldes hovedsakelig at NAV skal behandle alle brukere likt, noe som fører til at de som står svakest på arbeidsmarkedet og har svake norskkunnskaper får inntektssikring uten kvalifisering og har dermed en større risiko for å havne i passivitet. De som i tillegg mottar kontantstøtte, særlig de med mange barn og lave kvalifikasjoner, vil sannsynligvis ikke kunne tjene tilsvarende det de får i offentlig overføringer dersom hadde de vært i lønnet arbeid.

### 6.6.16 Arbeidsbetingede stønader

Et interessant spørsmål er om målrettede arbeidsmarkedstiltak, kombinert med redusert skatt for personer med lave inntekter, vil øke sysselsettingen blant innvandrerne og dermed også bidra til å redusere fattigdommen? Det kan oppstå en stønadsfelle som følge av at stønader avkortes mot arbeidsinntekt. I en del tilfeller lønner det seg ikke økonomisk å gå over i lønnet arbeid og trygdemottakere finner det ikke rasjonelt å jobbe. Kan slike velferdssfeller og fattigdom unngås gjennom bruk av arbeidsbetingede stønader (skattesubsidiering)?

Arbeidsbetingede stønader (In Work Benefits) har fått lite oppmerksomhet i den sosialpolitiske debatten i Norge.<sup>207</sup> Stønadene betyr at man for en periode får skattereduksjon når man går fra trygd og over i inntektsgivende arbeid. Fordelingsutvalget gir eksempler på slike stønadsordninger i andre OECD-land, slik som Earned Income Tax Credit (EITC) i USA. Om lag halvparten av alle

<sup>207</sup> Halvorsen, Knut (2011), Skattesubsidiering: Kan velferdssfella og fattigdom unngås gjennom arbeidsbetingede stønader? Kronikk i *Klassekampen* 21. januar 2011

OECD-land har en form for stønad av denne typen. Det er blandede erfaringer med hvorvidt arbeidsbetingede stønader har bidratt til økt sysselsetting blant utsatte grupper. Både Storbritannia og USA har erfaringer som viser at skattesubsidiering har bidratt til reduksjon av fattigdom blant barn av enslige forsørgere. I 2009 var det 3,3 millioner familier i USA som ble løftet ut av fattigdom som følge av EITC. Ordningen hadde også positive effekter på sysselsettingen i USA.<sup>208</sup> Arbeidsbetingede stønader synes derfor å kunne bedre levekårene for grupper med vedvarende lavinntekt. Ikke minst kan det være et aktuelt tiltak å vurdere for få barn ut av fattigdom.<sup>209</sup>

Ordningen kan brukes til å kompensere for bortfall eller avkorting av stønader ved overgang til lønnet arbeid. Skattesubsidiering vil kunne bidra til at man unngår å låse lavinntektsgrupper i fattigdom, noe kutt i stønadsordninger kan gjøre. Særlig i et land som Norge med lav ledighet, høy etterspørsel etter arbeidskraft og høye marginalskatter, vil en slik ordning kunne ha noe for seg.<sup>210</sup> I en studie av Kornstad og Thoresen<sup>211</sup> belyses hvordan arbeidsbetingede stønader ville fungert i Norge etter mønster fra den britiske «working families' tax credit». Funnene viser at tiltaket har en forholdsvis sterk effekt, 9 prosent på arbeidstilbudet blant kvinnene i utvalget.

Utvalget er delt i synet om hvorvidt arbeidsbetingede stønader skal utredes eller ikke.

Inkluderingsutvalgets medlemmer Rita Abrahamsen, Solfrid Berntsen, Marco Elsafadi, Inés Hardoy, Osmund Kaldheim, Toril Sundal Leirset, Jill Loga, Obiajulu Odu, Ambreen Pervez, Asle Toje, Dhayalan Velauthapillai, Thomas Wanjohi, Henriette Sinding Aasen og Ragnhild Aashaug anbefaler at man utreder om en skal innføre arbeidsbetingede stønader i Norge.

Inkluderingsutvalgets medlemmer Knut Kjellstadli, Julia Maliszewska og Norvald Mo og er uenige i at det skal utredes om arbeidsbetingede stønader kan innføres i Norge. De har kommet med følgende merknad: «Desse medlemmer er uenig i forslaget om redusert inntektsskatt som tiltak for å auka yrkesdeltakinga blant innvandrere med låge inntekter. Dette kan lett bli ei lågtlønsfelle ved at marginalskattesatsen ved å skifte til eit betre betalt arbeid vil bli høgere. På denne måten blir arbeidstakaren lett verande i den dårleg

betalte jobben. Vidare kan redusert skatt lett føra til at løna også blir redusert, og dermed kjem ikke arbeidstakaren økonomisk betre ut.»

## 6.7 Samfunnsøkonomisk analyse: Økt bruk av arbeidsrettede og aktiviserende tiltak

Inkluderingsutvalget har fått gjennomført samfunnsøkonomiske analyser av tiltak for tre grupper innvandrere:

- korttids arbeidsledige,
- hjemmeværende med lave kvalifikasjoner,
- personer som ikke med rimelighet kan ventes å komme i arbeid

Tiltakene som vurderes for de to første gruppene er arbeidsrettede, mens for den siste vurderes det et rent aktiviserende tiltak. Vedlegg 2 gir en nærmere beskrivelse av analysene og forutsetningene som ligger bak.

De samfunnsøkonomiske gevinstene og kostnadene ved å øke antall tiltaksplasser er knyttet til følgende:

1. Økt produksjon av varer og tjenester dersom tiltaket fører til økt sysselsetting, økt lønn og/eller økt sysselsettingsvarighet
2. Endret velferd dersom tiltaket fører til økt sysselsetting, der fortegnet avhenger av preferansen for fritid
3. Konsekvenser for tredjepart ved økt sysselsetting, herunder for pårørende
4. Kostnader forbundet med å opprette og drive tiltaksplassene
5. Skattefinansieringskostnadene forbundet med trygdeutbetalinger og finansiering av tiltak

Av disse lar 1, 4 og 5 seg tallfeste relativt lett. Det er ikke funnet grunnlag for å fastslå velferdsgevinstene for innvandreren selv og ev. konsekvenser for tredjepart.

Merk at reduserte trygdeutgifter ikke i seg selv utgjør en samfunnsøkonomisk gevinst. Trygdeutgifter er overføringer fra ikke-trygdede til trygdede. Gevinstene for samfunnet som følger av reduserte trygdeutbetalinger er de reduserte samfunnsøkonomiske kostnadene ved skattefinansieringen av disse utbetalingene, som kommer av et lavere produksjonstap som følge av mindre vridninger for individer og bedrifter.

For hvert av tiltakene som vurderes, anslås en samfunnsøkonomisk nettogevinst per ekstra tiltaksplass, regnet ut som nåverdien av den samlede

<sup>208</sup> NOU 2009: 10, Fordelingsutvalget

<sup>209</sup> Leppik, L. (2006), *In work benefits: literature review*, PRA-XIS Center for Policy Studies

<sup>210</sup> Halvorsen (2011)

<sup>211</sup> Omtalt i NOU 2009:10, Fordelingsutvalget

nettogevinsten over resten av yrkeslivet for tiltaksdeltakeren. Denne nettogevinsten framkommer som differansen mellom den samfunnsøkonomiske gevinsten og den samfunnsøkonomiske kostnaden ved å opprette en ekstra tiltaksplass. Mer presist, med referanse til punktene over:

Netto samfunnsøkonomisk gevinst ved én ekstra tiltaksplass = (verdien av økt produksjon av varer og tjenester som følge av tiltaket + skattefinansieringsgevinst ved reduserte trygdeutgifter) – (kostnadene ved å opprette og drive den ekstra tiltaksplassen + skattefinansieringskostnadene ved samme).

For *arbeidsrettede tiltak for korttids arbeidsledige* anslås en netto samfunnsøkonomisk gevinst per ekstra tiltaksplass på kr 110 936. Blant de viktigste forutsetningene her, er:

- Effekten av tiltaksdeltakelse på overgangssannsynligheten til arbeid er 2 prosentpoeng, på lønn 2,5 prosent (per år resten av yrkeslivet) og på sysselsettingsvarigheten tre måneder.
- De som har deltatt på tiltak har en overgangsrate til arbeid på 36 prosent, en årslønn på kr 280 000 og en samlet sysselsettingsvarighet på 25 år før pensjonsalder.
- Kostnaden ved å opprette og drive en ekstra tiltaksplass er kr 32 449 for full varighet.
- Produktivitetsveksten er lik kalkulasjonsrenten.
- Skattefinansieringskostnadene er 20 prosent.

Forutsetningene er så langt mulig begrunnet empirisk. Andre forutsetninger gir andre anslag, jf. sensitivitetsanalyse i vedlegget, avsnitt 1.2.3. Effekten av tiltaket på jobbsannsynligheten viser seg å være særlig viktig: en dobling av denne, alt annet likt, øker netto samfunnsøkonomisk gevinst med om lag 130 prosent; en halvering reduserer gevinsten med om lag 60 prosent.

Tallene over er et gjennomsnitt for de tiltakene som anses relevante for denne gruppen, dvs. oppfølging, opplæring, arbeidspraksis i ordinær virksomhet og tidsbegrenset lønnstilskudd. Netto samfunnsøkonomisk gevinst varierer rimeligvis noe med hvilket tiltak det er snakk om. For arbeidspraksis i ordinær virksomhet finner vi en betydelig lavere nettogevinst enn for gjennomsnittet, mens den for tidsbegrenset lønnstilskudd er betydelig høyere. Dette henger bl.a. sammen med ulik effekt av tiltakene på overgangssannsynligheten til arbeid, ulike overgangsrater til arbeid (pga. noe ulike målgrupper) og ulike tiltakskostnader.

Beregningene viser at det er en hovedutfordring å øke andelen som går over i langvarige arbeidsforhold etter arbeidsmarkeds- og kvalifise-

ringstiltak. Det krever bl.a. systematiske forbedringer i innhold og utforming av tiltakene og bedre oppfølging av deltakerne. Beregningene over er basert på dokumentasjon av effekten av nåværende tiltak.

For *arbeidsrettede tiltak for hjemmeværende kvinner med lave kvalifikasjoner* anslås en netto samfunnsøkonomisk *kostnad* per ekstra tiltaksplass på kr 264 343. Tiltaket som her legges til grunn er Ny sjanse, men det skjeles også til Kvalifiseringsprogrammet. Blant de viktigste forutsetningene her, er:

- Effektene av tiltaksdeltakelse på overgang til arbeid, lønn og sysselsettingsvarighet antas å være som for korttids arbeidsledige, jf. begrunnelse i vedlegget. Tiltaket antas også å øke overgangssannsynligheten til videre trygdeytelse med 2 prosentpoeng.
- De som har deltatt på tiltak har en overgangsrate til arbeid på 13 prosent, en årslønn på kr 220 000 og en samlet sysselsettingsvarighet på 10 år før pensjonsalder.
- Kostnaden ved å opprette og drive en ekstra tiltaksplass er kr 312 000 for full varighet (to år). I tillegg kommer kr 151 282 (2 G) i ytelse til deltakerne, da disse antas å være forsørget av familien i utgangspunktet.
- Produktivitetsveksten er lik kalkulasjonsrenten.
- Skattefinansieringskostnadene er 20 prosent.

Konklusjonen om at flere tiltaksplasser for denne målgruppen innebærer en samfunnsøkonomisk netto *kostnad* på kr 264 343 per plass, må særlig ses i sammenheng med at et arbeidsrettet tiltak for deltakere med så svake utgangspunkt og sammensatte behov som denne gruppen nødvendigvis må vare over relativt lang tid og inneholde betydelig individuell tilpassing og oppfølging for å kunne ventes å ha noen effekt på overgangsraten til arbeid. Videre gjør det at deltakerne ikke i utgangspunktet mottok en ytelse, at også ytelse under tiltak må regnes inn. Alt dette tilsier et betydelig dyrere tiltak enn tiltakene for korttids arbeidsledige. Andre forutsetninger vil gi andre anslag også for denne gruppen, men netto kostnad er uansett betydelig.

Dersom det skal kunne anbefales å opprette flere slike tiltaksplasser må dermed verdien *andre samfunnsøkonomiske nyttevirkinger* enn de vi har tallfestet, overstige den anslåtte netto samfunnsøkonomiske kostnaden. Mulige ytterligere positive nyttevirkinger for samfunnet av arbeidsrettede tiltak for hjemmeværende kvinner, er bedre norskkunnskaper, som kan gjøre det enklere å føl-

ge opp barna og dermed bedre deres senere arbeidsmarkedsutfall, samt økt velferd for kvinnene på andre måter, for eksempel i form av glede ved selvforsørging og kollegialt fellesskap på arbeidsplassen eller på tiltaket. Dersom denne *mernytten* ved tiltaket over resten av livsløpet før pensjonsalder kommer opp i kr 264 343, kan det altså tilrås å opprette flere slike tiltaksplasser.

*Rent aktiviserende tiltak* for innvandrere som ikke med rimelighet kan ventes å kunne få ordnært arbeid, innebærer nyttevirkinger som ikke lar seg tallfeste uten å gjøre forutsetninger som fullstendig mangler empirisk grunnlag. For dette tiltaket beregnes derfor de samfunnsøkonomiske *kostnadene*, før det slås fast at den samfunnsøkonomiske *nytt* minst må være lik dette beløpet for at tiltaket skal være samfunnsøkonomisk tilrådelig. Tiltaket det tas utgangspunkt i er rimeligste alternativ av varig tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift.

Den samfunnsøkonomiske kostnaden ved rent aktiviserende tiltak anslås til kr 54 732 per år så lenge tiltaket varer. For at slike tiltak skal kunne anses som samfunnsøkonomisk gunstig, må den årlige mernytten av tiltaket tilsvare minst dette, jf. omtale over for eksempler på slike nyttevirkinger.

## 6.8 Mål, strategier og tiltak

Situasjonsbeskrivelsen viser flere klare forskjeller i yrkesdeltakelse mellom personer med innvandrerbakgrunn og resten av befolkningen. Dersom de største forskjellene vedvarer og utvikles over tid, kan grupper av innvandrere bli stående utenfor arbeidsmarkedet med større risiko for dårligere levekår enn den øvrige befolkningen. Avviket i sysselsettingen omfatter om lag 32 600 personer og mye tyder på at forskjellene for enkelte grupper vil vedvare fordi mange ungdommer med innvandrerbakgrunn ikke fullfører opplæring og fordi flere innvandrerkvinner synes å forbli yrkespassive.

Med bakgrunn i de forskjellene som er dokumentert, anbefaler utvalget mål, strategier og tiltak for å redusere og på sikt fjerne disse forskjellene.

### Overordnet mål for arbeid og sysselsetting

Innvandrerens arbeidsmarkedsdeltakelse på alle nivåer skal være tilnærmet den samme for innvandrere som for befolkningen for øvrig.

Utvalget legger til grunn at deltakelse i arbeidslivet er et mål i seg selv, både for den enkelte og for samfunnet, og at arbeid er det viktigste virkemidlet for å motvirke et klassesdelt samfunn. Utvalget vil understreke at gode levekår sikres primært gjennom arbeidsdeltakelse. Det er langt igjen før innvandrere oppnår lik tilgang til arbeidsmarkedet, og like arbeidsvilkår, som resten av befolkningen. For å oppnå dette vil det være nødvendig med varige systemendringer, herunder målrettet arbeid mot diskriminering i arbeidslivet og en ekstraordinær innsats for kvalifisering av innvandrere for å lukke sysselsettings- og ledighetsgapet. Det vil også være nødvendig med en bedre ressursforvaltning av innvandreres kompetanse. Strategien som utvalget foreslår, er både en investering for den enkelte, og en samfunnsøkonomisk investering ved å tilrettelegge for at flest mulig kan delta i arbeidsmarkedet.

Videre vil utvalget peke på at samfunnet ikke er tjent med at det utvikles et delt arbeidsmarked, et med gode og et annet med dårlige arbeidsvilkår, i arbeidslivets randsone der innvandrere er overrepresentert.<sup>212</sup> Det skal være et mål om tilnærmet lik yrkesdeltakelse og anstendige lønns- og arbeidsvilkår for alle, uavhengig av bakgrunn. Det er i hele samfunnets interesse at en høyere andel av innvandrerbefolkningen kommer i fast, lønnet arbeid og av lengre varighet enn i dag. Dette er nødvendig både for den enkelte innvandrers selvhjulpenhet, for innvandrerbefolkningens levekår og for velferdsordninger og samfunnsøkonomi.

Utvalget anbefaler at målet skal være å redusere, og på sikt fjerne, de største forskjellene i arbeidslivet mellom innvandrere og befolkningen for øvrig. Assimilering på arbeidsmarkedet, i betydningen å bli «lik», er ønskelig når det gjelder deltakelse, arbeidsforhold og frihet fra forskjellsbehandling. Det skal ikke være forskjeller mellom personer med innvandrerbakgrunn og resten av befolkningen. Ambisjonsnivået skal ikke være lavere for innvandrerbefolkningen enn det er for majoritetsbefolkningen. Innvandrere skal ikke bare sikres like muligheter for deltakelse (sjanse-likhet), men det skal også være et mål om *lik* yrkesdeltakelse (resultatlikhet). Arbeidsforhol-

<sup>212</sup> Det er flere som argumenterer for endringer i arbeidsmiljøloven som skal gjøre det enklere med midlertidige ansettelser. Foreslåtte endringer kan gjøre det enklere for innvandrere å få innpass på arbeidsmarkedet. Det råder imidlertid stor politisk uenighet om foreslåtte endringer. Det vises bl.a. til NOU 1999: 34, Nytt millennium – nytt arbeidsliv? (Colbjørnsenutvalget) og den påfølgende debatten.

dene skal være like og arbeidslivets regler skal gjelde for alle.

Utvalget understreker at resultatlikhet skal være det overordnede målet for yrkesdeltakelse for alle grupper innvandrere. Innvandrerbefolkningen er imidlertid svært sammensatt med ulike forutsetninger, muligheter og utfordringer i arbeidslivet. I tillegg til det overordnede målet er det derfor behov for konkrete mål for ulike grupper. Det vil for eksempel være naturlig å ha andre utfyllende mål, strategier og tiltak for en arbeidsinnvandrers sammenliknet med en yrkespassiv kvinne eller norskfødt ungdom med innvandrerforeldre.

Nedenfor omtales først den overordnede strategien for å minske forskjellene mellom innvandrere og befolkningen for øvrig. Dernest omtales utvalgets mål, strategier, tiltak og indikatorer innenfor arbeidsmarkedets ulike deler og for ulike grupper.

### **Overordnet strategi for arbeid og sysselsetting**

Utvalget anbefaler en overordnet strategi for arbeid og sysselsetting som omfatter følgende hovedgrep:

#### *Systemendringer av varig karakter*

- Økt bruk av tiltak med høy effekt målt etter overgang til arbeid og utdanning
- Økt bruk av aktivitetsplikt
- Rekruttering av yrkespassive ved at NAV får utvidet ansvar til å øke sysselsettingen blant grupper med lavest sysselsetting
- Helhetlige tiltakskjeder helt fram til varig lønnet arbeid
- Arbeidet mot diskriminering forankres i det eksisterende HMS-arbeidet

#### *Ekstraordinær innsats*

- 10-årig ekstra innsats for å lukke sysselsettingsforskjellene
- Særlig fokus på yrkespassive og langtidsledige

#### *Ressursforvaltning*

- Mer kunnskap om overkvalifiseringens årsaker, art og omfang
- Investering i omstillingsevne og kompetanse

For det første er det nødvendig med flere varige systemendringer dersom målet om resultatlikhet skal oppnås.

Tiltak som øker yrkesdeltakelsen er både en samfunnsøkonomisk investering og en investering for den enkelte. En hovedutfordring med flertallet av dagens tiltak er at de har for lav effekt målt ved direkte overgang til arbeid. En hovedstrategi må derfor være å forbedre eksisterende arbeidsmarkedstiltak slik at de gir bedre effekt. Utvalget forutsetter videre at arbeidsmarkedstiltak med liten eller ingen effekt fases ut og erstattes med mer effektive tiltak over tid. Arbeidsmarkedstiltakene må i større grad rettes mot de behovene som innvandrergruppene har, slik at det kan oppnås bedre resultater. Arbeidsmarkedstiltak bør normalt ha en overgang til arbeid på minimum 50 prosent. For særskilte grupper kan 25-33 prosent overgang til arbeid og utdanning unntaksvis aksepteres. Det er nødvendig med et systematisk utprøvnings- og forbedringsarbeid med fokus på mer jobbnære og individuelt tilpassede tiltak. Så langt har de fleste virkemidlene overfor innvandrere på arbeidsmarkedet vært generelle, men med føringer i retning av individuell tilrettelegging. Det kan framover være behov for å vurdere om virkemiddelapparatet har en riktig innretning, og om det i tilstrekkelig grad tar hensyn til de behovene innvandrere har og de barrierer de møter. Det kan være behov for å vurdere om de universelle ordningene og generelle virkemidlene kan suppleres med tiltak og virkemidler som rettes inn mot de gruppene som har størst problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet og som gir størst effekt for disse.

Utvalget tilrår å øke bruken av aktivitetsplikten til også å omfatte personer som ikke kommer ut i arbeid eller ordinær utdanning etter fullførte opplæringstilbud og/eller tiltak. Alle må sikres arbeidsforberedende og arbeidslik aktivitet som kan lede til lønnet arbeid eller overgang til varig skjermet arbeid. Behovet for skjermede plasser vurderes for de som ikke kommer i ordinært arbeid som alternativ til passivitet. Aktivitetsplikten foreslås knyttet til inntektssikring på et høyere nivå enn nåværende sosialhjelpsnorm slik at arbeid eller aktivitet er lønnsom for den enkelte. For nærmere omtale av aktivitetsplikten vises det til avsnitt 6.8.1 Sysselsetting og ledighet og 6.7 Samfunnsøkonomiske analyser.

Det er behov for å rette en ekstraordinær innsats mot de gruppene som har lavest sysselsettingsgrad. Kvinner med innvandrerbakgrunn som har status som inaktive (yrkespassive) utgjorde pr. 4. kvartal 2009 om lag 23 000 personer.<sup>213</sup> Til-

svarende tall for menn med innvandrerbakgrunn er 11 800 personer. Til sammen er det 34 800 personer med innvandrerbakgrunn som per 4 kvartal 2009 ble kategoriserte som inaktive. Utvalget tilrår å utvide NAVs ansvar, i samarbeid med kommunen og andre relevante aktører, til å omfatte aktiv rekruttering av yrkespassive. Utvidet ansvar for NAV kan innføres gradvis hvor kommuner/bydeler med høy andel yrkespassive prioriteres.

Sammenhengende tiltakskjeder med tett individuell oppfølging synes å gi høyest overgang til arbeid. Det er behov for å utvikle sammenhengende tiltakskjeder mellom grunnleggende opplæring, ordinær utdanning og arbeidsmarkedstiltak. Den enkelte arbeidssøker må følges opp inntil målet om varig arbeid er nådd eller vedkommende har fått varig skjermet arbeid.

En forutsetning for å lykkes med økt rekruttering av innvandrere i arbeidsmarkedet er et arbeidsliv uten usaklig forskjellsbehandling. Arbeidet mot diskriminering må derfor forankres i allerede eksisterende ordninger som arbeidsgivere er pålagt å følge. Utvalget foreslår derfor at arbeidet for likestilling og mot diskriminering forankres i HMS-arbeidet.<sup>214</sup>

Utvalget vil videre peke på at integrering på arbeidsmarkedet ikke kun trenger å være som lønnstaker. En alternativ strategi kan være å stimulere til økt etablerervirksomhet blant innvandrere. Utvalget understreker at sektoransvarsprinsippet i større grad bør legges til grunn for dette arbeidet. Det er nødvendig å tydeliggjøre sektoransvarsprinsippet og involvere næringsmyndighetene sentralt og lokalt for å stimulere til økt etablerervirksomhet blant innvandrere.

For det andre vil det, i tillegg til varige systemendringer, være behov for en ekstraordinær, målrettet innsats for å øke sysselsettingen og redu-

sere ledigheten blant personer med innvandrerbakgrunn.

Utvalget tilrår en særskilt innsats over de kommende ti årene for å lukke sysselsettingsgapet mellom innvandrere og resten av befolkningen. Dette innebærer økt tiltaksvolum med prioritering av de tiltakene hvor det er dokumentert best resultater, og redusert bruk av de tiltakene som har dårligst effekt. Det er nødvendig med mer effektive program for å øke sysselsettingen. Det krever både et høyere ambisjonsnivå og bedre tiltak. Flere i arbeid og lengre perioder med lønnet arbeid gir stor samfunnsøkonomisk gevinst. Hjemmearbeidende innvandrerkvinner og langtidsledige innvandrere utgjør for eksempel en uutnyttet arbeidskraftsressurs i samfunnet.

Sett i forhold til sysselsettingsveksten er avviket omregnet i antall personer ikke stort. Det bør derfor være mulig å skaffe arbeid for alle.<sup>215</sup> Arbeidsmarkedet stabiliserte seg i 2010.<sup>216</sup> Tallet på sysselsatte økte med 20 000 personer fra 4. kvartal 2009 til 4. kvartal 2010. Basert på funnene fra arbeidskraftundersøkelsen er det rimelig å forvente at antall sysselsatte vil fortsette å øke i tiden framover. I 2011 estimerer NAV at mangelen på arbeidskraft er på 61 000 personer. Økt etterspørsel etter arbeidskraft øker muligheten for at flere får jobb. Avviket i sysselsetting mellom innvandrere og befolkningen for øvrig dreier seg konkret om ca 32 600 personer som per i dag ikke er yrkesaktive og må sysselsettes.

For det tredje burde det være mulig å få til en bedre ressursforvaltning av personer med innvandrerbakgrunn, jf. mandatets punkt om hvordan samfunnet bedre kan benytte de ressursene mange med innvandrerbakgrunn besitter. Undersøkelser viser at innvandrere i større grad enn andre er overkvalifiserte samtidig som det er etterspørsel etter den kompetansen som de besitter, men som ikke blir brukt. Overkvalifiserte må også sees i sammenheng med godkjenning av medbrakt utdanning. Alle bør få uttelling for medbrakt kompetanse. Ved behov må det være mulig å få nødvendig tilleggstudning slik at kompetansen er gyldig i det norske arbeidsmarkedet.<sup>217</sup> Opplæring i norsk og faglig kvalifisering er en investering for samfunnet i form av økt omstillingsevne.

<sup>213</sup> Kvinner med innvandrerbakgrunn som er sysselsatte eller under utdanning er slått sammen til en gruppe med felles betegnelsen "Aktiv status". De øvrige gruppene står følgende utenfor sysselsetting og utdanning og er definert som inaktive. Denne gruppen vil bl.a. omfatte hjemmeverende og personer i ikke-registrert arbeid som for eksempel familiearbeid uten lønn, svart arbeid og svært korte, sporadiske arbeidsforhold. Dessuten vil vi her finne arbeidssøkere som ikke er registrert hos NAV og i tillegg personer som har utvandret uten å ha meldt fra om dette. En kobling til SSBs System for persondata (SFP) gjør det i en viss utstrekning mulig å nyansere de gruppene som står utenfor sysselsetting og utdanning på grunnlag av opplysninger om mottak av diverse stønader og ytelser. Det understrekes at personene i SSBs datamateriale kun får tildelt én status som er den som vurderes som den viktigste, eller som er den eneste kjente enten de er aktive eller inaktive.

<sup>214</sup> For nærmere omtale av forslaget vises det til avsnitt 6.8.4, Diskriminering i arbeidslivet.

<sup>215</sup> Utfordringene vil selvfølgelig være avhenging av arbeidsmarkedsf forholdene for eksempel om det høy eller lavkonjunktur.

<sup>216</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet (2011), *Årsmelding NAV 2010*, Arbeids- og velferdsdirektoratet

<sup>217</sup> Det vises til nærmere omtale av godkjenningsordninger og supplerende kvalifisering i kapittel 9 Bedre bruk av innvandreres medbrakte kompetanse.

Utvalget legger til grunn at ønsket om lønnet arbeid og å kunne forsørge seg selv, er likt fordelt i befolkningen. En forsterket innsats for å øke sysselsettingen bør videreføre balansen mellom rettigheter og plikter. Samtidig med forslagene om utvidet ansvar for samfunnet for å bidra til arbeid eller aktivitet, forutsettes det at den enkelte tar ansvar for egen læring og deltakelse.

### 6.8.1 Sysselsetting og ledighet

#### Hovedmål

Innvandrere skal ha tilnærmet samme yrkesdeltakelse og ledighetsnivå som befolkningen som helhet.

#### Delmål 1

Øke sysselsettingsgraden blant personer med innvandrerbakgrunn til samme nivå som befolkningen som helhet i løpet av ti år fra 2013 til 2022.

#### Delmål 2

Redusere ledigheten blant innvandrere til omtrentlig samme nivå som befolkningen som helhet i løpet av ti år, fra 2013 til 2022.

#### Strategi

For å klare å øke sysselsettingen og redusere ledigheten blant personer med innvandrerbakgrunn, foreslår utvalget at følgende strategier tas i bruk.

- Økt bruk av dokumenterte, effektive arbeidsmarkedstiltak
- Prøve ut nye tiltak og helhetlige kvalifiseringsløp som kan gi bedre effekt enn dagens tilbud
- Redusere eller fjerne arbeidsmarkedstiltak med for lav effekt
- Tett og langsiktig oppfølging av personer som lenge har stått utenfor yrkeslivet, inntil deltageren har fått fast ansettelse eller tilbud om aktivitet
- Utvide ansvaret til NAV til å omfatte sysselsetting av yrkespassive i områder og blant grupper med lav deltakelse på arbeidsmarkedet. Økt rekruttering til arbeidsmarkedet prioriteres i kommuner/bydeler med mange yrkespassive. Tilrettelagte kvalifiseringsløp i kombinasjon med inntektssikring for personer med liten eller ingen utdanning, manglende norsk-kunnskaper og ingen relevant arbeidserfaring

- Utvidelse av aktivitetsplikt for de som ikke får jobb eller er i utdanning etter endt kvalifiseringsløp eller arbeidsmarkedstiltak
- Utvidet opplæring for saksbehandlere og andre som har ansvar for kartlegging, veiledning og opplæring av innvandrere

Det er kun ved ytelser knyttet til deltakelse på ordninger og tiltak at myndighetene kan stille krav om deltakelse. Dersom noen klarer å dekke sine livsoppholdskostnader på annen måte, for eks. gjennom å bli forsørget av andre eller har tilstrekkelig med egne midler, kan myndighetene ikke kreve at man arbeider eller deltar på tiltak. I slike tilfeller vil det være et individuelt valg å være arbeidsaktiv eller ikke. På samfunnsnivå er det imidlertid viktig å lukke sysselsettings- og ledighetsgapet mellom innvandrere og befolkningen som helhet. For utvalget er det derfor et mål at de som i dag er yrkespassive kommer i arbeid.

De gruppene som er langtidsledige og har lavest sysselsetting må prioriteres. Personer som er registrert som langtidsarbeidsledige blir fulgt opp av NAV. NAV har en rekke arbeidsmarkedstiltak for å redusere den registrerte ledigheten. Forskning viser at både lønnstilskudd og arbeidsmarkedskurs (AMO) har dokumenterte, positive effekter for innvandrere. Disse tiltakene burde brukes i økt grad som et ledd for å redusere ledigheten og å øke sysselsettingen blant innvandrere. I en rapport fra Fafo (2011) framkommer det at åtte av ti saksbehandlere i NAV opplever det som utfordrende å finne passende kurs for deltakere med svake norskferdigheter.<sup>218</sup> Videre vises det til at saksbehandlerne selv framhever behovet for tettere oppfølging som et område der NAV har sitt største forbedringspotensial.

Utvalget foreslår en utvidet bestilling til NAV om økt tiltaksvolum med prioritering av arbeidsmarkedstiltak med dokumenterte positive effekter overfor innvandrere. Arbeidsmarkedstiltak som viser de beste effektene skal brukes i mye større grad enn arbeidsmarkedstiltak med lavere resultatoppnåelse. Videre poengteres det at arbeidsmarkedstiltakene som fungerer bra, må styrkes ytterligere gjennom videreutvikling og forbedringer slik at de positive effektene kan forsterkes. Med en slik strategisk tilnærming bør det være mulig å øke overgangsraten fra arbeidsmarkedstiltak til arbeid med ca 40-50 prosent. Gitt at sysselsettingen har en varighet på om lag 20 år vil det, langt på vei, være en effektiv strategi for å øke

<sup>218</sup> Djuve og Tronstad (2011)



sysselsettingen og redusere ledigheten blant innvandrere.

Utvalget tilrår videre at det tilrettelegges for tett, individuell oppfølging fra NAV for personer i arbeidsmarkedstiltak. Det understrekes at de gruppene med de største dokumenterte avvikene, kombinert med hvor lenge de har vært langtidsledige, må prioriteres ved tildeling av tiltaksplasser.

Dersom sysselsettingsavviket mellom innvandrere og resten av befolkningen skal reduseres, må innsatsen også rettes mot innvandrere som står utenfor arbeidsstyrken og som er arbeidsføre. Det er rimelig å anta at det største potensialet ligger i denne gruppen. Utvalget foreslår derfor en aktiv rekrutteringsstrategi for å motivere og rekruttere yrkespassive til kvalifisering og arbeidsrettede tiltak. Det er flere i denne gruppen som vil ha behov for tett, individuell oppfølging for å få innpass på arbeidsmarkedet. Dette vil særlig gjelde grupper av innvandrerkvinner med lav sysselsetting og langtidsledige menn fra Afrika, Asia etc. Utvalget anbefaler derfor at NAV bør få utvidet mandat og ressurser til å følge opp noen prioriterte grupper som befinner seg utenfor arbeidstyrken og som er arbeidsføre. Utvalget legger til grunn at NAV samarbeider med kommunen og andre relevante samarbeidspartner om rekruttering og oppfølging yrkespassive.

Utvalgets mål om resultatlikhet når det gjelder sysselsetting innebærer at om lag 32 600 innvandrere må sysselsettes. Tallet er basert på sysselsettingstallene for 2009. Utvalget bruker dette tallet som et eksempel på hvor mange personer som må sysselsettes for at avviket mellom innvandrere og befolkningen for øvrig skal fjernes. Tallet vil variere årlig på bakgrunn av forholdene i arbeidsmarkedet. Utvalget understreker derfor at målet på sikt er å fjerne til enhver tid eksisterende avvik. Imidlertid vil veien til ordinær deltakelse i arbeidslivet for noen innvandrergupper være relativt lang, til tross for både kvalifiseringstiltak og arbeidsmarkedstiltak. Erfaring med forsøk med kvalifisering av langtidsledige (f.eks. Ny Sjanse) viser en overgang til arbeid og utdanning på 42 prosent i 2009. For de som ikke kommer ut i arbeid eller ordinær utdanning etter endt tiltak, vil utvalget foreslå økt bruk av aktivitetsplikt.

Erfaringene fra de siste tiårene viser at selv i sterke økonomiske oppgangskonjunkturer forblir undersysselsettingen høy i deler av innvandrerbefolkningen. Det ordinære arbeidsmarkedet synes ikke å kunne absorbere alle. For å unngå at mange faller inn i et varig liv som klient, er det behov for å opprette tiltaksplasser som et alternativ til å gå på sosialstønad. Aktivitetsplikt innebæ-

rer at deltakelse i ulike former for arbeid og kvalifisering er pliktig og gir rett til økonomisk ytelse som bortfaller ved ulegitimert fravær.

Utvalget mener derfor at det er behov for å skape et tilbud som er et alternativ til passiv sosialhjelp hvor det er et samfunnsansvar å tilrettelegge for kompetanseutvikling gjennom deltakelse i program eller tiltak. En økt bruk av aktivitetsplikten vil innebære at deltakere som står uten jobb etter fullført program eller tiltak, skal få tilbud om (kvalifiserende) aktivitet knyttet til inntektssikring. Det betyr at deltakere vil både få en rett og en plikt til å delta i et nærmere avtalt program. Plikten innebærer at ytelser er knyttet til deltakelse i aktiviteter. At det foreligger et tilbud er en forutsetning for at det skal være en plikt. Dersom tilbudet er fraværende, kan plikten vanskelig iverksettes. Økt bruk av aktivitetsplikt kan gjennomføres ved at introduksjonsprogram eller at kvalifiseringsprogram forlenges. Utvalget legger til grunn at meningsfull aktivitet skal redusere passivitet og øke muligheten for på sikt å komme i arbeid, eller å delta i skjermet arbeid, og gi muligheten for å være del av et felleskap. Aktivitetsplikt skal gjelde alle som har behov for det, og skal ikke være en eksklusiv særordning for innvandrere (jf. regjeringens mål om «Flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad»).

Utvalget understreker at aktivitetsplikt gjelder for personer som har behov for kvalifiserende aktivitet og er i stand til aktiv deltakelse i programmet. Personer som av helsemessige eller andre tungtveiende grunner ikke er i stand til å delta aktivt i programmet, vil ikke omfattes av plikten.

Å være i arbeid skal for den enkelte gi en økonomisk fordel framfor å gå på stønad. Deltakelse i aktivitetstiltak bør kombineres med inntektssikring. Størrelsen på inntektssikringen bør vurderes nærmere. Et naturlig øvre tak vil være tilsvarende inntekt som i introduksjonsprogram og kvalifiseringsprogram, dvs. to ganger folketrygdens grunnbeløp, som for tiden utgjør kr. 151 282 årlig. Inntekten vil kunne fungere som et økonomisk insentiv og motivasjon for aktiv deltakelse i programmet. Ved ulegitimert fravær vil stønadens avkortede tilsvarende den tiden man er borte.<sup>219</sup> Utvalget ønsker ikke å bygge opp under ytelser som gir inntekt uten at det blir stilt krav om aktiv deltakelse.

<sup>219</sup> Det er mulig å beregne nytte- og kostnadsvirkninger av økt tiltaksvolum rettet mot innvandrere som kan redusere forskjellen i sysselsettingsprosent mellom innvandrere og gjennomsnittet i befolkningen.

Ordningen finansieres over statsbudsjettet; for staten vil ikke utgiftene vokse radikalt, i og med at det i dag utbetales sosialstønad. Utvalget anbefaler at tiltaksplassene tilrettelegges, og framstår som rimelige for den enkelte ut fra individuelle forutsetninger og behov. Hvilke tiltak aktivitetsplikten skal inneholde vil av naturlige grunner variere. Tiltak som for eksempel kan være aktuelle er norskopplæring, språkpraksis, arbeidstrening, skjermet arbeid, «smartjobber»<sup>220</sup> etc. Arbeidsplassene kan opprettes av stat og kommuner, og etter avtaler også i sivilsamfunnet. Arbeidsgivere må presentere et ryddig organisert opplegg for å kunne vurderes som egnede tiltaksplasser. Arbeidsplassene opprettes etter forhandlinger med fagorganisasjonene, for å hindre at de utkonkurrer arbeidsplasser som bør ligge i det ordinære arbeidsmarkedet. Deltakelse i tiltak under økt bruk av aktivitetsplikten skal vurderes med jevne mellomrom, for å hindre at personer unødig blir gående i denne ekstraordinære delen av arbeidsmarkedet.

Utvalgets flertall er for økt bruk av aktivitetsplikt, slik det er omtalt over.

Et mindretall bestående av Julia Maliszewska ønsker ikke økt bruk av aktivitetsplikten, men vil heller innføre et aktivitetstilbud som langt på vei følger flertallets tilråding. Forskjellen er at aktivitetene skal utformes som et tilbud og ikke som en plikt.

De nye samfunnsøkonomiske analysene som er gjengitt foran, viser at en utvidelse av aktivitetsplikten vil kunne gi en klar samfunnsøkonomisk gevinst for noen grupper, mens det for andre grupper ikke vil være en økonomisk gevinst, med mindre tiltakene utformes bedre og mer effektivt enn i dag.

Om lag 40 prosent av alle ledige jobber blir lyst ut offentlig. For mange innvandrere utgjør manglende nettverk en barriere for deltakelse i yrkeslivet. Det er derfor sentralt å anerkjenne betydningen av sosiale nettverk og utvikle tiltak som tar sikte på å utvide innvandreres formelle og uformelle nettverk. Utvidelse av innvandreres nettverk gjennom mentorordninger er et tiltak som blir anbefalt av OECD som henviser til andre land som har kunnet vise til gode resultater. Utval-

get noterer at det finnes flere gode mentorordninger med gode resultater, men det er fortsatt et behov for å utvikle flere slike ordninger, både i regi av det offentlige og i privat sektor.

Tiltakene som foreslås nedenfor kommer i tillegg til allerede omtalte tiltak over.

#### Tiltak

- Øke antall opplæringstilbud og tiltak med dokumentert effekt (for eksempel lønnstilskudd, AMO-kurs). Tiltakene må tilpasses regionale og lokale forhold for å styrke effektiviteten.
- Videreutvikle og forbedre de eksisterende tiltakene som har best effekt, kombinert med en skjerping av resultatkravene for overgang til arbeid
- Redusere eller fjerne arbeidsmarkedstiltak med for lav effekt
- Utvikling av nettverkstiltak «Mentorordning» i regi av offentlig og privat sektor
- Utrede om den danske modellen for rekruttering av innvandrere til offentlig sektor har en overføringsverdi til Norge
- Utrede hvordan intervjuordningen med å innkalle minst en søker med innvandrerbakgrunn til intervju i statlig forvaltning kan utvides til også å gjelde for kommunal og privat sektor
- Økt bruk av lederutviklingsprogrammer for personer med innvandrerbakgrunn som skal bidra til økt rekruttering av ledere med innvandrerbakgrunn, for eksempel gjennom tildeling av statlige prosjektmidler til offentlig og privat sektor
- Det er behov for videre analyser for å avklare om innvandrerbefolkningen har en annen atferd for overgang til trygdeytelser sammenliknet med befolkningen som helhet. Videre er det behov for å avklare årsakene til forskjellene.
- Et flertall av utvalgets medlemmer bestående av Rita Abrahamsen, Solfrid Berntsen, Marco Elsafadi, Knut Kjelstadli, Toril Sundal Leirset, Jill Loga, Julia Maliszewska, Obiajulu Odu, Ambreen Pervez, Dhayalan Velauthapillai, Thomas Wanjohi, Henriette Sinding Aasen og Ragnhild Aashaug er på prinsipielt grunnlag for bruk av kvotering. Ett mindretall av utvalgets medlemmer bestående av Inés Hardoy, Osmund Kaldheim og Norvald Mo viser til at uavhengig av prinsipielt standpunkt så har forsøk med kvotering ikke vist dokumenterbar effekt og tilrår derfor at andre og mer effektive virkemidler brukes for å nå målene om økt sys-

<sup>220</sup> I forbindelse med ny uførefor reform vurderer Regjeringen å innføre en egen ordning med "smartjobber" for de som mottar uførestønad. Regjeringen vurderer å etablere en egen kategori jobber for delvis uføre, subsidierte arbeidsplasser for trygdede. Se for eksempel <http://www.aftenposten.no/jobbb/article3823515.ece>, hentet 02.06.2011. For mer informasjon om uførefor reformen se Prop. 130 L (2010-2011), Endringer i folketrygdeloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre), Arbeidsdepartementet

selsetting og redusert diskriminering. Utvalgets medlem Asle Toje er på prinsipielt grunnlag mot bruk av kvotering.

- Et flertall av utvalgets medlemmer bestående av Rita Abrahamsen, Solfrid Berntsen, Marco Elsafadi, Inés Hardoy, Osmund Kaldheim, Toril Sundal Leirset, Obiajulu Odu, Ambreen Pervez, Asle Toje, Dhayalan Velauthapillai, Thomas Wanjohi, Henriette Sinding Aasen og Ragnhild Aashaug anbefaler at man utreder om en skal innføre arbeidsbetingede stønader i Norge. Ett mindretall av utvalgets medlemmer Knut Kjelstadli, Julia Maliszewska og Norvald Mo er uenige i at det skal utredes om arbeidsbetingede stønader kan innføres i Norge.

#### Indikatorer

- Andel sysselsatte med innvandrerbakgrunn
- Andel registrerte arbeidsledige med innvandrerbakgrunn
- Andel personer med innvandrerbakgrunn som deltar i arbeidsmarkedstiltak
- Andel personer med innvandrerbakgrunn med aktivitetstilbud

#### Merknad fra utvalgsmedlem Inés Hardoy til delmål 1

«Dette utvalgsmedlemmet er, i likhet med resten av utvalget, bekymret for den lave yrkesdeltakelsen blant personer med innvandrerbakgrunn, spesielt blant kvinnelige innvandrere fra mange ikke-vestlige land. Jeg er, i likhet med resten av utvalget, svært opptatt av det bør settes inn omfattende og ambisiøse tiltak for å heve yrkesdeltakelsen, men finner at målsettingen om å «Øke sysselsettingsgraden blant personer med innvandrerbakgrunn til samme nivå som befolkningen som helhet i løpet av ti år fra 2013 til 2022», er problematisk. Jeg finner det problematisk av flere grunner:

For det første vil yrkesdeltakelsen i denne gruppen være lavere på grunn av at deler av innvandrerbefolkningen til enhver tid vil bestå av nyankomne og innvandrere med kort botid. Manglende språkkunnskaper, nettverk, utdanning og yrkeserfaring fra Norge vil for mange innvandrere i denne perioden føre til at de har lav yrkesdeltakelse.

For det andre vil man blant personer med innvandrerbakgrunn kunne finne personer som har andre preferanser og kulturelle normer med hensyn til deltakelse i arbeidslivet. Et liberalt samfunn bør tillate at personer kan velge «et annet liv» enn gjennomsnittspersonen blant innfødte, gitt at man tar de økonomiske konsekvensene av slike valg.

For det tredje vil en del personer med innvandrerbakgrunn kunne ha demografiske kjennetegn som skiller dem fra den typiske innfødte. For eksempel; flere barn og større innslag av flergenerasjonsusholdninger vil medføre større omsorgsforpliktelser og lavere arbeidstilbud i perioder av livet.

I sum er dette faktorer som kan trekke i retning av lavere yrkesdeltakelse blant en del personer med innvandrerbakgrunn. Det som er viktig – og det som jeg vil understreke – er at det utformes en inkluderingspolitikk i forhold til arbeidslivet som legger til rette for at alle som vil og kan jobbe får mulighet til det. Det betyr at det skal legges opp til mulighetslikhet: I praksis betyr det at hverken manglende opplæring og kompetanseheving eller manglende økonomiske insentiver skal stå i veien for inkludering i arbeidslivet for personer med innvandrerbakgrunn.»

#### 6.8.2 Kvinner med innvandrerbakgrunn

##### Hovedmål

Øke sysselsettingen blant kvinner med innvandrerbakgrunn til tilnærmet samme nivå som for kvinner i resten av befolkningen.

##### Strategi

- Motivere flere yrkespassive til å delta i opplæring, kvalifisering og arbeidstrening
- Helhetlige utdannings- og kvalifiseringsløp for kvinner med lavt utdanningsnivå, svake norskkunnskaper og manglende arbeidserfaring og som i dag ikke er arbeidssøkere
- Sørge for at det er gode økonomiske insentiver for å arbeide
- Barnepass skal muliggjøre arbeidsdeltakelse

Hovedmålet om tilnærmet lik yrkesdeltakelse mellom kvinner med innvandrerbakgrunn og kvinner i resten av befolkningen skal fungere som retningsgivende og noe en skal oppnå over tid. Overfor innvandrerkvinner med lav sysselsettingsgrad vil det kreves innsats for å få til en gradvis forbedring over flere år. For mange kvinner som er yrkespassive kan veien til yrkesdeltakelse oppleves som lang, og det er derfor viktig at de er motiverte for å klare å fullføre et kvalifiseringsløp. Dette vil kreve tett, individuell oppfølging i opplæring, kvalifisering og arbeidstrening.

Yrkesdeltakelsen blant enkelte kvinner med innvandrerbakgrunn representerer det største sysselsettingsavviket til majoritetsbefolkningen.

Utvalget understreker at den største innsatsen derfor bør rettes mot innvandrerkvinner med lavest sysselsettingsgrad. Kvinner med lav yrkesdeltakelse har generelt et lavere utdannings- og kompetansenivå som ikke samsvarer med de krav som stilles i det norske arbeidsmarkedet. Kompetansen for en del kvinner må derfor heves, både den formelle og uformelle. Et helhetlig utdannings- og kvalifiseringsløp er derfor nødvendig slik at en kan sette inn treffsikre tiltak, basert på kvinnenenes konkrete forutsetninger og behov. Det vises her også til omtalen av innvandrerkvinner behov i kapittel 8 Voksenopplæring og grunnleggende kvalifisering. Det er imidlertid behov for ytterligere forskning på hvor effektive ulike kompetansehevende tiltak er for denne gruppen. Utvalget understreker at tiltak som iverksettes ikke skal reprodusere tradisjonelle kjønnsrollemønstre fra opprinnelsesland. Det vises til kapitlet om verdier og konfliktløsning for en nærmere omtale av kjønnslikestilling og hvilke felles verdier som skal gjelde i Norge.

En aktiv rekrutteringsstrategi av innvandrerkvinner som ikke er registrert ledige, er nødvendig for å nå ut til kvinner med lav yrkesdeltakelse. Utvalget legger derfor til grunn at forslaget om NAV arbeids utvidede mandat vil komme kvinner med innvandrerbakgrunn særlig til gode, jf. omtale over.

De økonomiske insentivene for å arbeide må være gode, dette er et generelt sosialpolitisk prinsipp som gjelder for hele befolkningen.

Utvalget tilrår en avvikling av kontantstøtten. Det vises også til de vurderinger som er foretatt av Østbergutvalget, Fordelingsutvalget og velferds- og migrasjonsutvalget.<sup>221</sup>

Fordelingsutvalget foreslår at barnetrygden bør oppjusteres i tråd med lønnsveksten i økonomien, og peker også på at gjeninnføring av søskentillegg og småbarnstillegg vil ha positive fordelingseffekter. Dette forslaget går i motsatt retning av de politiske beslutningene om endringer av barnetrygden de senere år. Hensikten med barnetrygden, som med kontantstøtten, er kostnadskompensasjon. En økning av barnetrygden kan virke passiviserende og bidra til lavere sysselsetting. En økning må derfor sees i sammenheng med bruken av kontantstøtte. Overhyppigheten av bruk av kontantstøtten i lavinntektshushold blant innvandrere er problematisk ut i fra fordelings- og integreringspolitiske målsettinger. Det

er nødvendig å øke sysselsettingen i disse gruppene. Fordelingsutvalget peker på at en utfasing av kontantstøtten vil virke aktiviserende. Østbergutvalget og Velferds- og migrasjonsutvalget peker på det samme. Inkluderingsutvalget støtter Fordelingsutvalget forslag om at kontantstøtten avvikles og at barnetrygden, som ikke har vært justert siden 1996, vurderes økt i tråd med lønns- og prisveksten.

Begrunnelsen er både at kontantstøtteordningen fungerer som en barriere for barns deltakelse i barnehagen, og at ordningen virker hemmende for innvandrerkvinner mulighet for arbeidsdeltakelse, og dermed også er en barriere for likestilling. Barns deltakelse i barnehagen vil komme barna til gode, samtidig som det vil frigjøre foreldrenes tid for deltakelse i arbeidslivet eller i kvalifiseringstiltak.

Det er husholdninger med lave inntekter som benytter kontantstøtteordningen hyppigst.<sup>222</sup> På kort sikt innebærer fjerning av kontantstøtten at det vil bli en mer ujevn inntektsfordeling. På den andre siden, og på lang sikt, vil foreldrenes arbeidstilbud kunne økes og flere vil få mulighet til å komme ut i arbeid og få arbeidsinntekt. Forslaget om avvikling av kontantstøtten må derfor også sees i sammenheng med utvalgets forslag om å øke sysselsettingen og redusere ledigheten blant personer med innvandrerbakgrunn. Samlet sett mener utvalget av kontantstøtteordningen må avvikles. Hvordan ordningen utfases, bør utredes nærmere.

Fafo-rapporten (2010) om stønadsordningen for enslige forsørgere med innvandrerbakgrunn viser at innvandrerkvinner med lav utdanning og liten arbeidserfaring er den gruppen som har lavest overgang til arbeid etter endt stønadsperiode.<sup>223</sup> Det er i hovedsak kvinner som mottar overgangstønad, i 2007 utgjorde de 95 prosent av mottakerne. Det pekes på behov for bedre tilrettelegging av kurs og tiltak som bedre passer målgruppens forutsetninger og behov.

Det er videre behov for økt kunnskap om av hva som hemmer og fremmer innvandrerkvinner arbeidsmarkedstilnytning for å kunne utforme effektive kvalifiseringstiltak.

#### Tiltak

- Økt bruk av dokumenterte effektive kvalifiseringstiltak for kvinner

<sup>221</sup> NOU 2010: 7, Mangfold og mestring, NOU 2009: 10, Fordelingsutvalget, NOU 2011: 7, Velferds- og migrasjonsutvalget. Den norske modellens framtid

<sup>222</sup> NOU 2009: 10, Fordelingsutvalget

<sup>223</sup> Kavli, Nielsen og Sandbæk (2010)

- Utvide NAVs ansvar til å omfatte rekruttering av yrkespassive til opplæring, kvalifisering og arbeidstrening
  - Avvikle kontantstøtteordningen
  - Barnetrygden vurderes økt minst i tråd med lønns- og prisveksten
  - Økt kunnskap om hvordan diskrimineringen rammer innvandrerkvinner spesielt.
  - Tettere individuell oppfølging av brukere i overgangsstøttestrukturen og bedre tilrettelegging av opplæring og kvalifiseringstiltak med sikte på overgang til arbeid. Norskopplæring som en del av et kvalifiseringsløp vil for mange være nødvendig med sikte på varig kvalifisering.
  - Økt kunnskap om hva som hemmer og fremmer innvandrerkvinnens yrkesdeltakelse
- Tidlig og målrettet innsats overfor innvandrerungdommer med kort botid
  - Språk- og/eller arbeidspraksis bør i økt grad brukes overfor innvandrerungdommer med kort botid i Norge

Nåværende avvik i sysselsetting og ledighet mellom norskfødte med innvandrerforeldre og ungdommer i majoritetsbefolkningen er små, og i en aldergruppe er sysselsettingen for norskfødte med innvandrerforeldre t.o.m. høyere. I tråd med det overordnede målet skal det ikke være noe forskjell mellom denne gruppen og resten av befolkningen. Det er viktig å følge nøye med på utviklingen i denne gruppen. Dersom nåværende avvik vedvarer over tid vil det være en sterk indikasjon på forskjellsbehandling. Foreløpig anser ikke utvalget at det er behov for særtiltak overfor norskfødte med innvandrerforeldre.

#### Indikatorer

- Sysselsettingsgrad blant innvandrerkvinner generelt, og spesielt for de med lavest yrkesdeltakelse
- Andel registrerte arbeidsledige innvandrerkvinner
- Andel kvinner med innvandrerbakgrunn som tidligere var utenfor arbeidsstyrken og som blir fulgt opp av NAV arbeid
- Andel innvandrerkvinner som er registrert i arbeidsmarkedstiltak eller kvalifiseringstiltak
- Andel innvandrerkvinner med aktivitetsplikt

I overgangen mellom skole og jobb bør en rekke tiltak vurderes for å sikre at alle ungdommer med innvandrerbakgrunn er i arbeid eller utdanning. For eksempel kan en vurdere om ungdommer bør få egne, tilrettelagte jobbsøkerkurs, utvikle mentorordninger og skreddersydde arbeidsmarkedskurs bedre tilpasset ungdommers ulike behov. Arbeidsledige ungdommer under 24 år er allerede en prioritert gruppe i NAV og de har rett til arbeidsmarkedstiltak og oppfølging. Gjennom disse tiltakene er det tiltenkt at ungdommer sikres aktivitet. Når de blir 25 år, vil de følge ordinære tiltak og kvalifiseringsprogram, herunder aktivitetsplikten.

### 6.8.3 Unge med innvandrerbakgrunn

#### Hovedmål 1

Norskfødte med innvandrerforeldre skal ha den samme arbeidstilknytningen som befolkningen som helhet.

#### Hovedmål 2

Innvandrerungdommer (som selv har innvandret) skal ha tilnærmet den samme arbeidstilknytningen som annen ungdom.

#### Strategi

- I overgangen mellom utdanning og arbeid må det fokuseres på aktivitet, framfor passivitet
- Tett, individuell oppfølging av den enkelte fram til deltakelse i ordinær utdanning eller varig arbeid
- Motivasjonsarbeid

Utvalget er derimot opptatt av at norskfødte med innvandrerforeldre har like muligheter og når like resultater i kapittel utdanningssystemet sammenliknet med ungdommer i befolkningen som helhet. Det vises til kapittel 7 Utdanning, for nærmere omtale av utvalgets vurderinger og forslag til tiltak knyttet til tidlig innsats overfor denne målgruppen.

Innvandrerungdom (som selv har innvandret til Norge) har lavere sysselsetting og høyere ledighet enn andre ungdommer. Deres senere ankomst til Norge innebærer større utfordringer knyttet til både språk og kvalifikasjoner. For denne gruppen er det viktig med en større og tidlig innsats fra de kommer til Norge. Det vises til omtale av ekstra innsats for denne målgruppen i kapittel 7 Utdanning.

### 6.8.4 Diskriminering i arbeidslivet

Utvalget mener at å fremme likestilling og motvirke diskriminering i arbeidslivet er en av flere

grunnleggende premisser for at personer med innvandrerbakgrunn skal kunne oppnå likeverdig arbeidsdeltakelse som befolkningen for øvrig. Utvalget foreslår derfor:

#### Visjon

Et arbeidsliv fritt for enhver form av diskriminering.

#### Hovedmål

Alle mennesker skal ha frihet fra forskjellsbehandling i arbeidslivet, uavhengig av bakgrunn.

#### Strategi

- Dokumentasjon/overvåkning av diskrimineringens art og omfang
- Informasjon og veiledning om diskriminering for arbeidsgivere og ansatte
- Anti-diskrimineringsarbeidet forankres innenfor HMS-arbeidet
- Juridiske virkemidler for å bekjempe diskriminering; lovverk og økonomiske sanksjoner

Dersom visjonen og målet skal nåes er det viktig å ha flere strategier som retter seg mot de ulike problemstillingene knyttet til diskriminering i arbeidslivet. Det er dokumentert at diskriminering på arbeidsmarkedet i Norge forekommer, men det er ikke nok kunnskap om diskrimineringens art, omfang og årsaker. Utvalget ser det derfor som nødvendig med en dokumentasjonsstrategi hvor dokumentasjon om diskriminering fortsatt styrkes. Økte resurser til forskning er noe som jevnlig blir etterspurt av flere aktører og representerer følgelig ingen ny satsning, men utvalget understreker betydningen av at anbefalingen følges opp i form av økte statlige bevilgninger.

Holdningsundersøkelser viser at et flertall av arbeidsledere mener at fordommer blant arbeidsgivere er en viktig årsak til hvorfor innvandrere ikke får jobb. Et flertall mener også at det er på grunn av fordommer at overkvalifiserte innvandrere ikke får jobb i tråd med sine kvalifikasjoner.

Betydningen av å ha et effektivt lovverk er sentral i bekjempelse av diskriminering i arbeidslivet. Det er viktig at virkemidlene knyttet til loven er effektive og treffsikre. Aktivitets- og rapporteringsplikten, som skal fremme og motvirke diskriminering i arbeidslivet, er et av de viktigste virkemidlene som er regulert i diskrimineringsloven. Basert på evaluering av ordningen<sup>224</sup> er det imidlertid behov for å vurdere hvorvidt aktivitets- og

rapporteringsplikten – slik den er utformet i dag – fungerer hensiktsmessig. Plikten er en særordning som kommer i tillegg til andre lovpålagte oppgaver som arbeidsgivere må følge opp. Dette kan oppleves av mange virksomheter som en omfattende og tidkrevende oppgave som derfor blir nedprioritet. Evalueringen bekrefter langt på vei dette.

Utvalget anbefaler at aktivitets- og rapporteringsplikten forankres i Arbeidsmiljøloven og dermed i det allerede eksisterende HMS-arbeidet som er lovpålagt alle virksomheter.

Arbeidet mot diskriminering er nært knyttet til arbeidsmiljø som er en naturlig del av HMS-arbeidet. Utvalget støtter dermed Graver-utvalgets innstilling<sup>225</sup> om implementering av aktivitetsplikten i HMS-arbeidet. En slik implementering vil styrke arbeidet mot diskriminering på arbeidsmarkedet. Aktivitetsplikten utvides til å gjelde alle virksomheter, uavhengig av størrelse. Utvalget understreker at implementeringen av anti-diskrimineringsarbeidet i HMS-arbeidet skal medføre en styrking av feltet. Men utviklingen må overvåkes nøye slik at arbeidet mot diskriminering ikke forsvinner inn i mengden av alle oppgaver som skal følges opp innenfor HMS-arbeidet. Det spesifiseres at samtlige deler av aktivitetsplikten må bli godt ivaretatt, det gjelder arbeidet mot trakassering, rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår, forfremmelse og utviklingsmuligheter. Videre må Likestillings- og diskrimineringsombudet fortsatt inneha en sentral rolle for oppfølging og utvikling av arbeidet, og i nært samarbeid med Arbeidstilsynet.

Graver-utvalget har også foreslått at Arbeidstilsynet skal håndheve arbeidsgivers aktivitetsplikt. Inkluderingsutvalget slutter seg til dette. Ved grove brudd på diskrimineringsloven bør Arbeidstilsynet, i større grad, ha anledning til å gi økonomiske sanksjoner til arbeidsgivere. Utvalget anbefaler at adgangen for å vedta sanksjoner i henhold til diskrimineringsloven utredes nærmere.

#### Tiltak

- Øke kunnskap og dokumentasjon om diskrimineringens art, omfang og årsaker
- Opplæring og kompetanseutvikling om diskrimineringens art, omfang og årsaker rettet mot arbeidsgivere, tillitsvalgte og arbeidstakere. Dette kan for eksempel gjennomføres som del

<sup>224</sup> Tronstad, K. R. (2010a), *Mangfold og likestilling i arbeidslivet: Holdninger og erfaringer blant arbeidsgivere og tillitsvalgte*, Fafo-rapport 2010:39

<sup>225</sup> NOU 2009: 14, Et helhetlig diskrimineringsvern

av HMS-opplæring eller gjennom utvikling av eget opplæringsprogram med informasjon som omhandler disse temaene.

- Veiledning til arbeidsgivere om hvordan de kan vurdere kompetansen til personer som har ervervet sin utdanning i utlandet
- Prøve ut enkle og effektive former for likestillings- og anti-diskrimineringsarbeid på arbeidsplassen. Forsøkene bør finansieres med statlige prosjektmidler
- Aktivitets- og rapporteringsplikten implementeres i det ordinære HMS arbeidet
- Styrke opplæringen av ansatte i Arbeidstilsynet for å arbeide med likestilling og diskrimineringsaker
- Økt bruk av økonomiske sanksjoner ved grove overtredelser av diskrimineringsloven, skal ses i sammenheng med adgang for aktuell lovinstans å vedta sanksjoner i henhold til diskrimineringsloven

#### Indikatorer

- Andel innvandrere og norskfødte med innvandrereforeldre som i følge årlig holdningsundersøkelse sier at de har opplevd urettmessig forskjellsbehandling og diskriminering i arbeidslivet på grunn av sin bakgrunn.
- Andel sysselsatte innvandrere og norskfødte med innvandrereforeldre fordelt på privat, statlig og kommunal sektor
- Andel ledere med innvandrerbakgrunn fordelt på privat, statlig og kommunal sektor
- Andel arbeidsgivere og ansatte som i holdningsundersøkelser oppgir at de tror fordommer er en stor barriere for hvorfor innvandrere ikke ansettes
- Antall sanksjoner ved diskrimineringsaker

### 6.8.5 Arbeidsinnvandrere

#### Hovedmål

Alle arbeidsinnvandrere skal ha trygge arbeidsforhold og arbeide under verdige og anstendige lønns- og arbeidsvilkår.

#### Delmål 1

Familiegjenforente til arbeidsinnvandrere skal ha tilnærmet samme sysselsettningsnivå som befolkningen for øvrig.

#### Strategi

- Aktiv integreringspolitikk overfor arbeidsinnvandrere
- Investering i grunnleggende norskkunnskaper
- Informasjon og veiledning om rettigheter og plikter i Norge

Det er et grunnleggende premiss at alle arbeidstakere i Norge, uavhengig av bakgrunn, skal ha anstendige lønns- og arbeidsvilkår. Situasjonsbeskrivelsen omtaler eksempler på at arbeidsinnvandrere arbeider under dårligere arbeidsvilkår og arbeidsforhold enn den øvrige befolkningen. For å få en stabil og varig utnyttelse av arbeidskraften som innvandrerne tilbyr, må Norge kunne tilby et attraktivt arbeidsmarked. I denne sammenheng betyr det blant annet ordnede lønns- og arbeidsvilkår som er viktig for at norsk arbeidsmarked skal oppleves som attraktivt og tiltrekke seg arbeidsinnvandrere, og at deres arbeidskraft brukes på en best mulig måte. Det er behov for å arbeide aktivt mot sosial dumping, og det er viktig at tiltak videreføres og fortsatt styrkes. Det vises i den sammenheng til at regjeringens handlingsplan mot sosial dumping som er under evaluering

Behovet for en integreringspolitikk overfor nye grupper av arbeidsinnvandrere har vært diskutert i flere år, og har blitt særlig aktualisert etter at en vesentlig andel av dem har ønsket å bli i Norge og har fått familiene sine hit. Arbeidsinnvandrere har i nyere tid ikke hatt rett til gratis norskopplæring, mens utenlandske arbeidstakere var den første målgruppen da norskopplæringen kom i stand i 1970. Norskopplæring bidrar til å legge grunnlaget for en mer stabil utnyttelse av arbeidskraften gjennom å bidra til å øke den enkeltes omstillingsevne ved konjunkturedringer og framtidige strukturelle endringer. Lave språkkunnskaper medfører at det er vanskeligere å tillegge seg viktig og nødvendig kjennskap til det norske arbeidsmarkedet. Arbeidsinnvandrere har i tillegg mindre nettverk som medfører en lavere omstillingsevne ved lavkonjunkturer.

Utvalget legger til grunn at det er behov for en mer aktiv inkluderingsstrategi overfor arbeidsinnvandrere. For det første er det gode grunner som taler for at arbeidsinnvandrere som bosetter seg i Norge og familieforente til disse skal få tilgang til gratis norskopplæring. Rett til gratis norskopplæring og samfunnskunnskap er et tiltak som vil kunne ha positiv effekt for den varige inkluderingen av arbeidsinnvandrere i arbeidslivet og vil kunne øke omstillingsevnen blant ufaglærte, noe flere studier indikerer.<sup>226</sup> For det andre vil man-

glende språkkunnskaper kunne bidra til lav sosial tilhørighet og manglende deltakelse på andre sentrale samfunnsområder. Gratis rett til norskopplæring vil derfor være en investering, både for arbeidsinnvandrere og for samfunnet for øvrig. I oppfølgingen av stortingsmeldingen om arbeidsinnvandring ble det opprettet en arbeidsgruppe som skulle foreta en utredning av norskopplæring for arbeidsinnvandrere og deres familier, blant annet hvilke grupper som skal prioriteres ut fra oppholdets varighet, språkbakgrunn og bransjebehov, hvordan opplæringen kan skje i tilknytning til arbeidsplassen, og hvordan ordningen kan fases inn. Arbeidet er imidlertid ikke fulgt opp i noe budsjett.

Utvalgets forslag om gratis grunnleggende norskopplæring for arbeidsinnvandrere er nærmere omtalt i kapittel 8 Voksenopplæring og grunnleggende kvalifisering. Det legges det fram en samfunnsøkonomisk analyse av nytte- og kostnadsvirkninger av gratis norskopplæring for arbeidsinnvandrere og deres familier.

Det er viktig å ha en aktiv informasjonsstrategi overfor arbeidsinnvandrere og familiegjennforente, jf. bl.a. Ny i Norge som utgis av IMDi og er oversatt til engelsk, polsk, tysk og litauisk<sup>227</sup> og boken Intro og samfunnskap som også er oversatt til flere språk og tar opp mange aktuelle tema som også berører arbeidsinnvandrere.<sup>228</sup> Kjennskap til lover og regler i Norge og informasjon om arbeids- og samfunnsnivå er viktig for å styrke arbeidsinnvandreres situasjon på arbeidsmarkedet og i samfunnet for øvrig. Tilgang til relevant og god informasjon er viktig og kan bidra til å motvirke sosial dumping og at de enklere kan orientere seg i samfunnet, noe som igjen som kan bidra til økt samfunnsdeltakelse.

Et annet tiltak som kan vise til godt informasjonsarbeid overfor arbeidsinnvandrere er Servicesenteret for utenlandske arbeidstakere (SUA). Servicesenteret viser til at de mottar mange i henvendelser som gjelder NAVs arbeidsområde og ser behov for å samarbeide tettere med NAV. Kontoret i Stavanger har innledet samarbeid med NAV og det har resultert i en prøveperiode i 2011 hvor NAV er til stede en gang i uken for å betjene spørsmål fra brukere.

<sup>226</sup> Friberg (2009), Valenta, Thorshaug og Berg (2009)

<sup>227</sup> IMDi skal utvide målgruppen for Ny i Norge til å også inkludere informasjon til familiegjennforente. Videre er det planlagt å oversette Ny i Norge til flere andre relevante språk.

<sup>228</sup> Se [www.intro.cappelen.no](http://www.intro.cappelen.no), hvor boken finnes i flere språkversjoner

Inkluderingsutvalget ser positivt på Servicesenterets samarbeid med NAV og tilrår at det vurderes om NAV kan delta i samarbeidet.

#### Tiltak

- Fortsatt styrking av arbeidet mot sosial dumping med systematisk innsats, bl.a. innenfor bransjer med høy andel arbeidsinnvandrere
- Gratis rett til grunnleggende norskopplæring til arbeidsinnvandrere som bosetter seg i Norge og familiegjennforente til disse. Ansvar for at tilbud om norskopplæring legges til kommunene. Staten finansierer tilbudet gjennom økt tilskudd til norskopplæring i kommunene
- Sikre at så mange som mulig av nyankomne arbeidsinnvandrere får kjennskap til sine rettigheter og plikter, samt informasjon om arbeids- og samfunnsnivå, bl.a. gjennom å utvide og oppdatere Ny i Norge til flere områder og flere språk
- Vurdere om NAV kan inngå som en del av samarbeidet om Servicesenteret for utenlandske arbeidstakere.

#### Indikatorer

- Andel arbeidsinnvandrere som opplever at de har gode arbeidsvilkår
- Andel familiegjennforente til arbeidsinnvandrere som er sysselsatte
- Andel arbeidsinnvandrere og familiegjennforente som fullfører norskopplæring
- Arbeidsinnvandreres og familiegjennforentes kjennskap til sine rettigheter og plikter i Norge

#### Merknad fra utvalgsmedlem Asle Toje til tiltak 1

«Dette utvalgsmedlemmet motsetter seg bruken av ordet «sosial dumping» fordi det kan oppfattes som et politisk slagord. En bedre tilnærming er å se på muligheten for en generell deregulering av arbeidslivet, som også vil gjøre det enklere for innvandrere å starte for seg selv. Et deregulert arbeidsliv vil kunne bidra til at innvandrere får mulighet til å tilegne seg de kunnskapene, herunder språk, som er nødvendige for å være kvalifisert til andre jobber. Dagens situasjon dømmer mange innvandrere til å arbeide i en uregulert skyggeøkonomi hvor de ikke bidrar til fellesskapet, men heller ikke har tilgang til fordelene ved det regulerte arbeidslivet. Arbeidsmiljøloven må bli mer fleksibel, og i større grad tillate midlertidige ansettelse, slik at flere personer kan bli sysselsatt. Et deregulert arbeidsliv vil legalisere



den skyggeøkonomien på arbeidsmarkedet hvor mange innvandrere i dag arbeider.»

### 6.8.6 Overkvalifisering

#### Hovedmål

Innvandrere skal få lik uttelling for likeverdig utdanning i yrkeslivet som befolkningen for øvrig.

#### Strategi

- Effektiv og rask kompetansevurdering av realkompetanse og høyere utdanning
- Komplementær tilleggsutdanning ved behov for norsk godkjenning av utdanning eller kvalifikasjoner

Overkvalifiserte befinner seg i jobber som ikke samsvarer med den utdanningen og kompetansen som de har. Problemet er ikke nødvendigvis å få jobb, men snarere å få riktig jobb. For den enkelte kan overkvalifisering oppfattes som forskjellsbehandling, gi lavere inntekt og dårligere arbeidsforhold. For samfunnet kan overkvalifisering innebære manglende tilgang på etterspurt arbeidskraft og innebære merkostnader til utdanning. Utvalget understreker viktigheten av at innvandrere som har utdanning fra utlandet, må sikres en effektiv og rask godkjennelsesprosess. Det vises for øvrig til egen omtale av godkjenning og supplering av medbrakt kompetanse i kapittel 9.

#### Tiltak

- Personer med høyere utdanning gis rett til å få vurdert medbrakt kompetanse ved høyskole eller universitet (jf. kapittel 9 Bedre bruk av innvandreres medbrakte kompetanse).
- Gratis tilleggsutdanning i regi av universitet eller høyskole for personer som trenger påbygging for å få godkjent sin utdanning til bruk i Norge. Kursene finansieres gjennom særskilt tilskudd.

#### Indikatorer

- Andel overkvalifiserte personer med innvandrerbakgrunn med høyere utdanning som er ansatt i yrker som ikke krever slik utdanning sammenliknet med befolkningen for øvrig.

### 6.8.7 Selvstendig næringsdrivende

#### Hovedmål

Personer med innvandrerbakgrunn skal ha like gode muligheter til å etablere seg som selvstendige næringsdrivende som den øvrige befolkningen.

#### Strategi

- Tydeliggjøre sektoransvarsprinsippet og involvere næringsmyndighetene sentralt og lokalt. Tilpasse informasjon og veiledning til innvandreres behov innenfor et godt faglig opplegg med fokus på lokal iverksetting

Evalueringer av etablerervirksomhet for innvandrere viser at de møter flere barrierer ved etablering av bedrifter enn befolkningen for øvrig. Innvandrere har mindre tilgang til formaliserte nettverk for allerede etablerte gründere, har mindre muligheter til finansiering av sine forretningsprosjekter og har behov for informasjon og veiledning. Disse erfaringene tyder på at det er behov for at de generelle ordningene tilpasses de særskilte behovene som innvandrere har, på samme måte som det kan være behov for tilpasninger til andre gruppers behov.

Etter over 20 år med ulike typer forsøks- og utviklingstiltak bør det kunne gjøres en mer systematisk og helhetlig oppsummering av erfaringene, som igjen kan danne grunnlag for en vurdering av hvordan dette arbeidet kan innrettes framover. Utvalget tilrår også at sektoransvarsprinsippet i større grad legges til grunn for dette arbeidet. Dette betyr at hovedansvaret for dette feltet bør ligge hos næringsmyndighetene og foregå i samarbeid med integreringsmyndighetene, og ikke omvendt slik det synes å være i dag. Utvalget er også opptatt av at det utvikles gode lokale modeller for bedriftsetablering blant innvandrere, og at denne kunnskapen finnes hos lokale aktører.

#### Tiltak

- Utvikle finansieringsordning for etablerervirksomhet for personer med innvandrerbakgrunn
- Stimulere til økt gründervirksomhet blant personer med innvandrerbakgrunn
- Informasjon om ulike finansierings- og støtteordninger for etablerervirksomhet, informasjonen skal være lett tilgjengelig for innvandrere, fortrinnsvis på et språk som de forstår

- Nettverksprogram eller mentorordning som setter innvandrere i kontakt med allerede etablerte gründere i majoritetsbefolkningen
- Metodeutvikling for etablerervirksomhet for personer med innvandrerbakgrunn

*Indikatorer*

- Andel personer med innvandrerbakgrunn som etablerer egen virksomhet
- Andel personer med innvandrerbakgrunn som mottar finansieringsstøtte for etablerervirksomhet

## Kapittel 7

# Utdanning

*En inkluderende skole handler ikke om å skape en skole med «vi» og «dem», det handler om å skape en skole for «oss».*<sup>1</sup>

### 7.1 Innledning

Inkluderingsutvalget har som del av sitt mandat å diskutere, vurdere og foreslå tiltak knyttet til innvandrerbefolkningens deltakelse i utdanningssystemet og hvordan slik deltakelse kan virke utjevne, skape sosial mobilitet og bidra til å sette unge i stand til å ta selvstendige livsvalg. Dette omfatter også hvordan utdanning kan bidra til at samfunnet bedre benytter de ressursene personer med innvandrerbakgrunn besitter, både med tanke på økonomisk vekst og samfunnsmessig utvikling.

Utdanning har større betydning for sosial mobilitet, arbeid og levekår enn noen gang tidligere. Det er en kraftig økning i etterspørselen etter kompetent arbeidskraft.<sup>2</sup> Det er færre arbeidsplasser i ufaglærte yrker enn tidligere. Utdanning bidrar til sosial utjevning mellom grupper og enkeltindivider. Manglende utdanning øker risikoen for marginalisering og ekskludering. Utdanning er avgjørende for å unngå at det utvikler seg et klassedelt samfunn hvor personer med innvandrerbakgrunn har dårligere levekår og lavere samfunnsdeltakelse enn resten av befolkningen. Utdanning utgjør også en felles arena for integrering.<sup>3</sup>

Norge har et inkluderende utdanningssystem sammenliknet med mange andre land, men sammenliknet med sine norske jevnaldrende, har elever med innvandrerbakgrunn relativt sett sva-

kere læringsutbytte på alle utdanningsnivåer, og dette gjelder særlig innvandrerelever som kommer til landet på høyere alderstrinn.<sup>4</sup> Barn med innvandrerbakgrunn deltar i mindre grad enn andre barn i barnehagen. Elever med innvandrerbakgrunn oppnår dårligere resultater enn sine medelever i grunnskolen. I videregående opplæring er frafallet blant ungdom med innvandrerbakgrunn høyere enn blant annen ungdom. Avviket er særlig stort blant barn og unge som innvandrer til landet i skolealder. Tross relativt høy deltakelse i høyere utdanning, er det store forskjeller mellom ulike grupper, og også forskjeller i studievalg.

Utvalget legger til grunn at *alle* elever skal møtes med de samme forventninger og krav til utdanning, og gis like muligheter i utdanningssystemet. Utdanningssystemet må ta hensyn til at elevene har ulike forutsetninger og behov for læring, og må kompensere for sosiale, språklige og faglige forskjeller blant elevene. Samfunnsoppdraget til utdanningssystemet må være at det skal levere større grad av resultatlikhet.

I dette kapitlet gjennomgås situasjonen for innvandrerbefolkningen på utdanningsfeltet. Hensikten er å identifisere de største forskjellene i utdanning mellom innvandrerbefolkningen og befolkningen for øvrig. Først tas et overordnet blick på hva som preger deltakelse og resultater for innvandrere og deres barn i det norske utdanningssystemet, basert på eksisterende kunnskapsgrunnlag. Deretter gir kapitlet et mer konkret bilde av situasjonen i barnehage,<sup>5</sup> grunnskole, videregående opplæring og høyere utdanning. Til slutt presenteres utvalgets målsettinger, strategiske vurderinger og forslag til tiltak som kan redusere forskjellene på utdanningsfeltet.

<sup>1</sup> Elevrådsrepresentant, Breivika videregående skole, Inkluderingsutvalgets dialogmøte i Tromsø 03.11.2010

<sup>2</sup> St.meld. nr. 7 (2008-2009) Et nyskapende og bærekraftig Norge, Nærings- og handelsdepartementet

<sup>3</sup> St.meld. nr. 49 (2003-2004) Mangfold gjennom inkludering og deltakelse. Ansvar og frihet, Kommunal- og regionaldepartementet

<sup>4</sup> Taguma, M., C. Shewbridge, J. Huttova og N. Hoffman (2009), *OECD Reviews of Migrant Education – Norway*, Paris: OECD

<sup>5</sup> Barnehage regnes normalt ikke som en del av utdanningssystemet, men omtales her ut fra den betydning det har for videre utdanning

## 7.2 Oversikt over innvandreres situasjon på utdanningsfeltet

### 7.2.1 Sentrale utfordringer for et inkluderende utdanningssystem

Dagens situasjon er at deltakelse og resultater i opplæring og utdanning gjennomgående er lavere i innvandrerbefolkningen enn i den øvrige befolkningen. I dag har omlag 10 prosent av alle elever i grunnopplæringen innvandrerbakgrunn.<sup>6</sup> Det stiller store krav til aktørene på utdanningsfeltet, som må evne og omstille seg for å kunne møte behovene til en stadig mer mangfoldig elev- og studentmasse.

Kunnskapsgrunnlaget viser blant annet at det er et pågangsmot i deler av innvandrerbefolkningen som gir grunn til optimisme.<sup>7</sup> Tross språklige, kulturelle og sosiale utfordringer, benytter innvandrere og deres barn seg i stor grad av utdanningsmulighetene i Norge. Samtidig er det systematiske forskjeller i deltakelse og resultater ut fra innvandrerbakgrunn.

De største forskjellene er mellom elever med norsk bakgrunn og de som selv har innvandret. Jentene gjør det jevnt over bedre enn guttene, og det er også betydelige resultatforskjeller mellom ulike landgrupper. Men det er en tendens til todeling: enten faller elever med innvandrerbakgrunn fra videregående opplæring, i større grad enn andre elever, eller så fullfører de høyere utdanning i større grad enn andre.

Deltakelse i barnehage blant minoritetsspråklige barn øker raskt. Likevel er det fortsatt et stykke igjen før deltakelsen er like stor som blant andre barn. Mens bare 68 prosent av minoritetsspråklige barn deltar i barnehagen, deltar hele 88 prosent av de øvrige barna. Forskjellen er særlig stor i den yngste aldersgruppen, med hele 30 prosentpoeng. Majoriteten av barna som ikke deltar i barnehage kommer fra familier der foreldrene har lav utdanning og lav inntekt. Tatt i betraktning barnehagens betydning for språkutvikling, er det bekymringsfullt at en så stor del minoritetsspråklige barn ikke tar del i et organisert pedagogisk opplegg i førskolealder. Det kan føre til forskjeller i læringsmuligheter.

Mange elever med innvandrerbakgrunn viser høyere skolemotivasjon og innsats enn elever med norsk bakgrunn.<sup>8</sup> Likevel oppnår de signifi-

kant svakere resultater på nasjonale prøver og i form av grunnskolepoeng, særlig gjelder det elever som selv har innvandret. Forskjellene er særlig store i lesing, og øker utover i grunnskolen. På åttende trinn er 60 prosent av elevene som selv har innvandret, og 50 prosent av elevene med foreldre som har innvandret, på laveste trinn i leseforståelse, sammenliknet med 25 prosent av de øvrige elevene. Grunnleggende ferdigheter, særlig i norsk muntlig og skriftlig, er en forutsetning for å gjøre det godt i alle fag. Det er essensielt å sikre at elever med innvandrerbakgrunn har det samme læringsutbyttet som sine medelever, for å unngå at resultatforskjellene øker utover i utdanningsløpet.

Fem år etter oppstart har én av fem elever uten innvandrerbakgrunn ikke bestått videregående opplæring. Det samme gjelder hele én av tre elever med innvandrerbakgrunn. På yrkesfaglige studieretninger er det en utfordring med høyt frafall, særlig blant gutter med innvandrerbakgrunn. På studieforberedende linjer gjennomfører en stor andel av elevene med innvandrerbakgrunn, men uten å bestå alle fag. Situasjonen vil sannsynligvis gjøre det vanskeligere for ufaglærte å få seg jobb framover. Norge er blant landene med størst relativ forskjell i ledighet mellom dem som kun har grunnskole og dem som har fullført videregående opplæring.<sup>9</sup> Det er derfor viktig å sikre at alle elever med innvandrerbakgrunn fullfører opplæring på videregående nivå.

Innvandrerbefolkningen er på full fart inn i høyere utdanning. I 2009 studerte 7 prosent flere av innvandrernes barn i alderen 19-24 år enn gjennomsnittet i befolkningen. Døtre av innvandrere er best representert av alle, mens de som selv har innvandret fortsatt henger etter. Jevnt over er mobiliteten over generasjonene i innvandrerbefolkningen høy. Dette tilsier at flere med innvandrerbakgrunn etter hvert vil få sin sosioøkonomiske situasjon forbedret. Slik sett kan de sosiale forskjellene blant elever med innvandrerbakgrunn i grunnskolen og på videregående avta i tredje generasjon. Men vi ser også at enkelte landgrupper er underrepresentert i høyere utdanning, samtidig som enkelte studieretninger sliter med

<sup>6</sup> Grunnskolens informasjonssystem (GSI) (2010), <http://www.wis.no/gsi/>

<sup>7</sup> NOU 2010:7, Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet

<sup>8</sup> Lødding, B. (2009), *Sluttere, slitere og sertifiserte: bortvalg, gjennomføring og kompetanseoppnåelse blant minoritetsspråklige ungdommer i videregående opplæring*, Rapport 13/2009, Oslo: NIFU STEP

<sup>9</sup> Gabrielsen, E. og B. O. Lagerstrøm (2005), *Mange innvandrere er dårlige til å lese norsk*, Samfunnsspeilet 2, 2005, Statistisk sentralbyrå; Bjørnstad, R., D. Fredriksen, M.L. Gjelsvik og N. M. Stølen (2008), *Tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft etter utdanning, 1986-2025*, Rapporter 2008/29, Statistisk sentralbyrå

en mangfoldig rekruttering. Det er viktig å øke bredden på rekrutteringen slik at en sikrer en mangfoldig representasjon av mennesker med ulik sosial, kulturell og etnisk bakgrunn i viktige samfunnsposisjoner.

Alle barn, unge og voksne i Norge skal ha de samme muligheter og rettigheter til utdanning i henhold til gjeldende regelverk. Likevel finner vi systematiske forskjeller i deltakelse og resultater basert på innvandrerbakgrunn. Det er disse forskjellene som er utgangspunktet for utvalgets målsettinger, strategiske vurderinger og forslag til tiltak på opplæringsfeltet. Som et resultat av nasjonale og lokale satsinger, har det etter hvert blitt opparbeidet mye kompetanse og erfaring når det gjelder undervisning av minoritetsspråklige elever. Samtidig har innspillene utvalget har fått gjennom sitt dialogarbeid, vist at det er behov for mer kompetanse, mer målrettet satsing og en institusjonalisering av opplæringen for disse elevene. Dette har utvalget lagt til grunn for sine strategiske vurderinger. Før vi går nærmere inn på utvalgets anbefalinger, vil vi drøfte hovedårsakene til de omtalte forskjellene.

### 7.2.2 Barrierer mot et inkluderende utdanningssystem

Sosial bakgrunn, språkvansker og monokulturelle holdninger og praksiser er hovedårsakene til resultatforskjellene mellom personer med innvandrerbakgrunn og befolkningen for øvrig i opplæringssystemet.<sup>10</sup> Inkluderingsutvalget anser dette som barrierer for et inkluderende opplæringssystem, og dermed som utgangspunkt for utvalgets forslag til politikktutvikling på feltet.

#### Sosial bakgrunn

Resultatforskjellene i opplæringssystemet forklares i all hovedsak med sosial bakgrunn. Barn av foreldre med lav utdanning og lav inntekt tar i mindre grad selv utdanning, og har dårligere læringsutbytte enn barn av foreldre med høy utdanning og høy inntekt. Tendensen gjør seg særlig sterkt gjeldende i innvandrerbefolkningen, som i gjennomsnitt har lavere utdanning, høyere ledighet og lavere inntekt enn befolkningen for øvrig.

Forskning knyttet til effekten av sosial bakgrunn på utdanningsprestasjoner er omfattende, og er viet stor oppmerksomhet i politikktutvikling, nasjonalt så vel som internasjonalt.<sup>11</sup> Funnene

peker bl.a. på foreldrenes utdanningsnivå, økonomi og arbeidslivstilknytning som årsaker til at sosial bakgrunn har så stor betydning for barnas skoleresultater.

Foreldre med høy utdanning har også gjerne ressurser til å stimulere barna når det gjelder språkmestring, begrepsforståelse, konkret skolefaglig kunnskap og opplæringssystemer. God økonomi gjør det enklere å legge de materielle forholdene til rette for læring, for eksempel gjennom tilgang til litteratur og datautstyr. Eksklusjon fra arbeidsmarkedet kan føre til at foreldrene mister et viktig kontaktnettverk, (språk)erfaringer og kunnskap om arbeids- og samfunnsliv som har overføringsverdi til barna.<sup>12</sup>

Det er primært majoritetsbefolkningen som har vært forsket på ved hjelp av teorier om sosial bakgrunn. Spørsmålet er derfor om vi kan forstå innvandrerbefolkningens utdanningsresultater ved hjelp av de samme årsaksforklaringene, eller om det finnes andre, innvandringsspesifikke forklaringer på resultatforskjellene?

Årsaksforklaringer relatert til sosial bakgrunn kan tenkes å være særlig relevant for deler av innvandrerbefolkningen. For innvandrere representerer det norske opplæringssystemet noe nytt og ukjent. En stor del har heller ikke lang utdanning med seg fra opprinnelseslandet. Samtidig er det viktig å påpeke at en stor andel studenter med innvandrerbakgrunn gjør det usedvanlig bra i utdanning, til tross for lavt utdannings- og inntektsnivå hos foreldrene. Det er, som forsker Anders Bakken påpeker, ingen determinisme i sosial bakgrunn: *Noen elever klarer å sprengte seg gjennom både de klassemessige og språklige barrierene som de står overfor.*<sup>13</sup>

Forskerne viser til et særskilt *innvandrerdriv* når de skal forklare hvorfor så mange innvandrere og deres barn lykkes i opplæringssystemet, på tross av lav sosial bakgrunn. Mange innvan-

<sup>11</sup> For en introduksjon til ulike teorier på feltet, se for eksempel NOU 2010:7, kap. 4; Bakken 2007; Birkelund og Maste-kaasa 2009. For eksempler på politiske satsinger, se St.meld. nr. 16 (2006-2007), ....Og ingen sto igjen, Tidlig innsats for livslang læring for et nasjonalt eksempel, og OECD 2009 for et internasjonalt eksempel.

<sup>12</sup> Hva gjelder forholdet mellom slike bakenforliggende faktorer, viser det seg at foreldrenes utdanning og kunnskap om skolen er viktigere enn familiens økonomiske situasjon. Årsaken er sannsynligvis at foreldrenes utdanning bidrar mer direkte til de unges interesse for det faglige i skolen, og deres fortrolighet med abstrakt tenkning enn det økonomien gjør. Se for eksempel Turmo 2004; Bakken 2009; Rambøll Management 2006.

<sup>13</sup> Bakken, A. (2007), *Virksomheter av tilpasset språkopplæring for minoritetsspråklige elever. En kunnskapsoversikt*, NOVA rapport 10/07

<sup>10</sup> NOU 2010:7; St.meld. nr. 49 (2003-2004)

drere motiverer barna sine til å ta mer utdanning enn de selv har, fordi de er opptatt av å gi familien «en ny start» – et nytt og bedre liv enn de ville fått om de ikke hadde migrert.<sup>14</sup>

Tendensen varierer imidlertid avhengig av landbakgrunn. Ungdom med vietnamesisk og sri-lankisk bakgrunn oppnår gode skolerresultater, på tross av lavt utdanningsnivå hos mange av foreldrene, mens ungdom med bakgrunn fra Chile jevnt over ikke oppnår gode resultater, på tross av at foreldrene som oftest er relativt høyt utdannet. Ungdom med foreldre fra Irak er nærmest fraværende i høyere utdanning, mens ungdom med foreldre fra Iran er overrepresentert.

Slike forskjeller kan handle om kulturforskjeller, for eksempel i betydning av den «språklige avstanden» til norsk, holdninger til utdanning som kilde til sosial mobilitet, migrasjonshistorikk eller erfaring med overkvalifisering i arbeidslivet. Det kan også handle om diskriminerende holdninger som gjør at elever fra enkelte landgrupper møtes med lavere forventninger enn andre.<sup>15</sup>

### Språkmestring

Innvandring bidrar til å øke det språklige mangfoldet i befolkningen. Flerspråklige elever utgjør i dag en av de hurtigst voksende elevgruppene i norsk skole. Om lag hver tolvte elev har et annet morsmål enn norsk eller samisk. Disse elevene fordeler seg ujevnt geografisk. På noen skoler er språklig og kulturell variasjon blant elevene normen, på andre skoler er det unntaket.

En rekke politiske dokumenter understreker prinsippet om flerspråklighet som en viktig ressurs i en globalisert verden.<sup>16</sup> Språkkunnskaper er mer enn rene kommunikasjonsferdigheter. Språk gir oss innsikt i andre kulturer og mulighet til internasjonal samhandling. Kjennskap til flere språk øker vår samlede kulturkompetanse. Språkferdigheter kan bryte ned barrierer og skape bedre kontakt og innsikt i mangfoldet av historiske, litterære og samfunnmessige forhold som preger befolkningens erfaringsgrunnlag. Flerspråk-

### Boks 7.1 Begrepene «minoritetsspråklig» og «flerspråklig»

Begrepet minoritetsspråklig brukes om personer som har et annet morsmål enn majoritetsspråket, det vil si norsk eller samisk.

I grunnopplæringen viser «elever fra språklige minoriteter» til elever med behov for særskilt tilrettelagt språkopplæring og som får opplæring i hht. §§ 2-8 og 3-12 i opplæringsloven.

Flerspråklig benyttes i denne NOUen om personer som bruker, og identifiserer seg med, flere språk.

lighet er en viktig felles ressurs i et kulturelt mangfoldig Norge.

Til tross for at det å beherske flere språk i de fleste sammenhenger betegnes som positivt, er det likevel bekymringer knyttet til minoritetsspråklige elever som preger dagsordenen. Det er derfor vanlig å vise til manglende norskkompetanse når en skal forklare hvorfor elever med innvandrerbakgrunn gjør det dårligere i skolen enn den øvrige befolkningen.<sup>17</sup>

Gode ferdigheter i norsk muntlig og skriftlig er helt grunnleggende for hvorvidt man lykkes med utdanning. Flertallet av elevene får opplæring i språket de er sosialisert på fra barnsben av (norsk) og videreutvikler dette i språket i skolen fra første klasse. Mange elever med innvandrerbakgrunn, på sin side, lærer i hovedsak norsk på skolen.<sup>18</sup> Elever som selv har innvandret til landet, og som ankommer landet sent i opplæringsløpet, begynner på skolen uten å beherske norsk. Disse elevene har en 'dobbel utfordring' den første tiden på skolen. De skal både lære norsk og utvikle seg som andre elever i øvrige fag.<sup>19</sup> Elevene arbeider i tillegg mot et bevegelig mål. Mens minoritetsspråklige elever utvikler sin norskkom-

<sup>14</sup> Lødding 2009; (Sletten 2000; Bakken 2003; Lauglo 1996; Modood 2004; Gibson og Ogbu 1991)

<sup>15</sup> Støren, L. A. (2006), "Innvandrere med høyere utdanning – hvordan er deres møte med det norske arbeidsmarkedet?" I: J. B. Grøgaard og L. A. Støren (red.), *Kunnskapssamfunnet tar form – Utdanningseksplasjon og arbeidsmarkedets struktur*, Oslo: Cappelen Akademisk forlag; (Støren 2005; Lauglo 1996; Sletten 2001; Henriksen 2007; Fekjær 2006)

<sup>16</sup> St.meld. nr 30 (2003-2004), Kultur for læring; St.meld. nr. 49 (2003-2004); St.meld. nr. 16 (2006-2007); St.meld. nr. 23 (2007-2008) Språk bygger broer, Kunnskapsdepartementet

<sup>17</sup> Se f.eks bidragene i Hvistendahl (2009)

<sup>18</sup> Minoritetsspråklige trenger mellom 5-7 års erfaring med undervisningsspråket for å kunne ha like mye nytte av undervisningen som majoritetsspråklige, det vil si at de kan bruke undervisningsspråkets som tanke- og læringsinstrument (Hauge 2004; Hyltenstam m.fl 1996).

<sup>19</sup> Øzker (1992) har observert at når vi lærer oss nye fag, må vi på samme tid tilegne oss nye begreper og nye språklige koder. De elever som ikke behersker undervisningsspråket godt nok, møter her et dobbelt krav. Det ene er å forstå den språklige komponenten, det andre er å forstå den faglige komponenten.

### Boks 7.2 Opplæringsloven

Opplæringsloven § 2-8 om særskilt språkopplæring for elever fra språklige minoriteter har følgende ordlyd:

*Elevar i grunnskolen med anna morsmål enn norsk og samisk har rett til særskild norsk-opplæring til dei har tilstrekkeleg dugleik i norsk til å følgje den vanlege opplæringa i skolen. Om nødvendig har slike elevar også rett til morsmålsopplæring, tospråkleg fagopplæring eller begge delar.*

*Morsmålsopplæringa kan leggjast til annan skole enn den eleven til vanleg går ved.*

*Når morsmålsopplæring og tospråkleg fagopplæring ikkje kan givast av eigna undervisningspersonale, skal kommunen så langt mogleg leggje til rette for anna opplæring tilpassa føresetnadene til elevane.*

*Kommunen skal kartleggje kva dugleik elevane har i norsk før det blir gjort vedtak om særskild språkopplæring. Slik kartlegging skal også utførast undervegs i opplæringa for elevar som får særskild språkopplæring etter føresegna, som grunnlag for å vurdere om elevane har tilstrekkeleg dugleik i norsk til å følgje den vanlege opplæringa i skolen.*

Minoritetsspråklige elever i videregående opplæring har tilsvarende rettigheter i hht. opplæringsloven § 3-12.

petanse, videreutvikler også elever med norsk som førstespråket sitt, og dermed øker forspranget. En dårlig start kan ha langsiktige negative konsekvenser for elevens læringsutbytte, og kan også forplante seg over generasjoner. Dersom foreldre, og andre som barna er sammen med, stort sett benytter seg av morsmålet, blir barna heller ikke tilstrekkelig stimulert til å lære seg norsk. Foreldre som ikke selv behersker norsk, kan dessuten i liten grad hjelpe barna med lekser.<sup>20</sup>

Manglende språkmestring utgjør en betydelig barriere for minoritetsspråklige elevers læringsutbytte. Barn med begrensede norskspråklige ferdigheter har økt risiko for varig utstøting og marginalisering i det norske samfunnet. Risikoen vil kunne øke ytterligere dersom opplæringssystemet ikke greier å gi barna de samme forutsetning-

<sup>20</sup> Hvistendahl, R. E og A. Roe (2004), "The Literacy Achievement of Norwegian Minority Students". I: *Scandinavian Journal of Educational Research*, 48 (3): 307-324

gene for språklig og skolefaglig utvikling som andre elever.

I en verden preget av global flyt av mennesker, finans, teknologi og media, er det mye som tyder på at språkkompetanse vil få stadig større betydning, både for familien, samfunnet og nasjonen.<sup>21</sup> For opplæringssystemet bringer økt språklig mangfold blant elever og studenter med seg muligheter så vel som utfordringer. I politikk og praksis må en håndtere balansegangen mellom flerspråklighet som en ressurs og som en barriere for faglig utvikling blant minoritetsspråklige elever.

### Monokultur<sup>22</sup>

*Riktignok kan det hende i et mattestykke at det står Per og Fatima i stedet for Per og Kari, men fremdeles så er de jo ute og kjøper koteletter.<sup>23</sup>*

Fellesskolen med plass for alle og med vekt på felles nasjonale verdier har tradisjonelt blitt tillagt stor vekt i norsk utdanningspolitikk. Som et sentralt virkemiddel i integreringspolitikken, er det særlig viktig å reflektere over hvilke verdier opplæringssystemet bygger på, og hvorvidt slike innebygde idealer framhever noen som mer eller mindre lik. Problemstillingen omhandler regelverket, kompetansen og læringsmålene i skolen, så vel som opplæringens pedagogiske virkemidler.

Formålsparagrafen for opplæring understreker at opplæring skal gi innsikt både i nasjonal kulturarv og i vår felles internasjonale kulturtradisjon.<sup>24</sup> Læring avhenger av at undervisningen oppleves relevant. Den er mest effektiv når den tar utgangspunkt i elevenes egne livshistorier og kulturelle erfaringer.<sup>25</sup> Det er viktig for elevers og studenters utvikling å oppleve at kulturelle koder kan overføres mellom hjem og undervisningssituasjon. Uten det vil utdanningen lett oppleves som instrumentell og fremmedgjørende.<sup>26</sup> Det igjen

<sup>21</sup> St.meld. nr. 30 (2003-2004), Kultur for læring; Kunnskapsdepartementet (2007), Språk åpner dører. Strategi for styrking av fremmedspråk i grunnsopplæringen 2005-2009

<sup>22</sup> Brukes her i betydningen "fokus på én kultur".

<sup>23</sup> Trøften, D. (2010), *Skolen er fra Mars, elevene er fra Venus – utdanning i et multietnisk samfunn*, OMOD-rapport 2010, s. 43

<sup>24</sup> Se også kapittel 11, Fellesskap: verdier og konfliktløsning

<sup>25</sup> Germundsson, O. E. (2000), *Flerkulturell pedagogikk i praksis*, Oslo: Tano Aschehoug

<sup>26</sup> Ericsson, K. og G. Larsen (2000), *Skolebarn og skoleforeldre. Om forholdet mellom hjem og skole*, Oslo: Pax Forlag

kan få negative konsekvenser for motivasjon og ambisjoner.

I sin gjennomgang av læreplaner fra barnehage og opp til videregående opplæring, konkluderer Østbergutvalget med at aktørene i opplæringssystemet i tilstrekkelig grad har tatt inn over seg det kulturelle mangfoldet i befolkningen.<sup>27</sup> Det vises for eksempel til at barnehagene i stor grad bruker kartleggingsverktøy på flerspråklige barn som er laget for å avdekke språkvansker hos barn med norsk som førstespråk. Funn som dette bidrar til å forklare at barn og unge med innvandrerbakgrunn kommer dårligere ut i opplæringssystemet. Opplæringen er basert på «norske» kategorier som kan gjøre det vanskelig for barn med innvandrerbakgrunn å delta i det faglige fellesskapet, samtidig som deres kompetanse ikke blir synliggjort.<sup>28</sup> En slik analyse vektlegger indirekte diskriminering som forklaring på resultatforskjeller i utdanning, og argumenterer for at opplæringssystemet gjenspeiler maktrelasjonene ellers i samfunnet.<sup>29</sup>

Når undervisningens organisering og innhold primært tar utgangspunkt i en antatt «norsk» virkelighet, favoriseres også elever og studenter med norsk bakgrunn. I møte med et system med innebygde forventninger og krav tilpasset en idealtypisk norsk elev, risikerer barn og ungdom med innvandrerbakgrunn å bli skilt ut som annerledes og problematiske, med behov for spesialundervisning.<sup>30</sup> Det igjen, kan bety at de møtes med lavere forventninger og krav enn sine medelever,

<sup>27</sup> NOU 2010:7

<sup>28</sup> Aamotsbakken og Askeland ved Høgskolen i Vestfold er intervjuet i bladet *Forskning om sin studie av lærebøker i naturfag*, hvor de poengterer at overskriften "No livnar det i lundar" som inngang til våren som tema i naturfag, forårsaker at minoritetsspråklige elever får problemer med å forstå hva det handler om. Intervjuet kan leses i nettutgaven av bladet *Forskning* på <http://www.forskning.no/artikler/2009/februar/209317>, hentet 04.06.2011. Argumentet støttes også av OECD (2009), som i en analyse av den norske PISA undersøkelsen peker på at når det gjelder sammenheng mellom elevens hjemmesituasjon og deres skoleresultat, er det særlig foreldrenes kulturelle kapital, ikke økonomisk kapital, som er utslagsgivende. Foreldrenes kulturelle kapital virker indirekte ved å gi barna tilgang til kulturelle ressurser som har betydning i skolen. At kulturell kapital har så stor betydning gir støtte til teorien om at skolens læringsinnhold fremstår som mer fremmed for noen grupper enn for andre.

<sup>29</sup> Bordieu P. og J. C. Passeron (1977), *Reproduction in Education, Society and Culture*, London: Sage Publications; Collins, R. (1979), *The Credential Society: A Historical Sociology of Education and Stratification*, New York: Academic Press

<sup>30</sup> Pihl, J. (2010), *Etnisk mangfold i skolen – det sakkyndige blikket*, Oslo: Universitetsforlaget

og dermed også nedjusterer egne utdanningsambisjoner. Opplæringen, i seg selv, blir dermed en årsak til resultatforskjeller. Når sentrale myndigheter i tillegg sprer et budskap om sjanselighet, der alle blir fortalt at de har de samme mulighetene til å nå til topps, legitimerer opplæringssystemet også forskjellene mellom innvandrerbefolkningen og befolkningen for øvrig. På denne måten ivaretar befolkningen uten innvandrerbakgrunn sine interesser. Både fordi de sikrer at barna deres er de som lykkes best i utdanning, og fordi opplæringssystemet, slik det fungerer i dag, sikrer en oppfatning om at ulikheten er fortjent.

Ovenfor har vi omtalt viktige forskjeller og sentrale forklaringer på innvandreres deltakelse og resultater i det norske opplæringssystemet. Nedenfor skal vi gå nærmere inn på situasjonen i barnehage, grunnskole, videregående opplæring og høyere utdanning.<sup>31</sup> Voksenopplæring og grunnleggende kvalifisering omtales i kapittel 8.

### 7.3 Barnehage

Det hersker bred enighet om at deltakelse i barnehage er positivt for barns senere deltakelse og mestringsevne i utdanning, arbeidsliv og i samfunnet for øvrig.<sup>32</sup> Barnehagen er den viktigste arenaen for språkstimulering for barn i førskolealderen. Det språklige grunnlaget som legges i småbarnsalderen er av fundamental betydning for barns sosiale mestring, og for deres senere læring. Barnehagen representerer også et viktig velferdstilbud som bidrar til sosial utjevning ved å gi foreldre mulighet til å ta lønnet arbeid. Særlig henger mødres yrkesaktivitet sammen med tilgangen til barnehageplass.<sup>33</sup>

Som pedagogisk samfunnsinstitusjon skal barnehagen være en læringsarena og et inkluderende sosialt og kulturelt fellesskap for alle barn.

<sup>31</sup> Kilden for tallmaterialet er SSB (2010) og angir tallene fra 2009. Ved bruk av andre kilder, og årstall angis referanser i tekst.

<sup>32</sup> NOU 2010: 8, Med forskertrang og lærelyst; NOU 2010:7; St. meld. nr. 16 (2006-2007) og St.meld. nr. 41 (2008-2009), Kvalitet i barnehagen viser alle til forskningsresultater som dokumenterer barnehagens betydning for barnas språkutvikling og læringsutbytte i skolen.

<sup>33</sup> Seeberg, M. L. (2010), *Siste skanse. En undersøkelse om 3-5-åringene som ikke går i barnehage*, NOVA rapport 7/10; Ellingsæter, A. L., og L. Gulbrandsen (2003), *Barnehagen: Fra selektivt til universelt velferdsgode*, NOVA-rapport 24/03.



Tabell 7.1 Barn i alderen 1-5 år, minoritetsspråklige, med innvandrerbakgrunn og andel i barnehage. 2005, 2007 og 2009. Absolutte tall og prosent

	2005	2007	2009
Barn, i alt	223 501	249 815	270 174
Minoritetsspråklige barn	13 958	18 885	25 079
Minoritetsspråklige barn i prosent	6,2	7,6	9,3
Herav barn med tospråklig assistanse	6 339	8 116	9 348
Med tospråklig assistanse i prosent	45,4	43,0	37,3
Innvandrerbarn og norskfødte barn med innvandrerforeldre 1-5 år	26 735	30 927	36 604
Minoritetsspråklige barn 1-5 år i barnehage	13 759	18 667	24 815
Dekningsgrad. Andel minoritetsspråklige barn 1-5 år i barnehage i prosent <sup>1</sup>	51,5	60,4	67,8
Dekningsgrad. Andel barn 1-5 år i barnehage i prosent av alle barn	76,2	84,3	88,5

<sup>1</sup> Dekningsgrad i barnehagen er noe omtrentlig – ulik definisjon på teller og nevner  
Kilde: SSB

### 7.3.1 Situasjonsbeskrivelse

«Minoritetsspråklige barn har 20 prosentpoeng lavere deltakelse i barnehage enn andre barn, men deltakerandelen øker raskt. Den største forskjellen finner vi blant de yngste barna, og blant familier der foreldrene har lav utdanning og lav inntekt».<sup>34</sup>

I Norge har vi i dag lovfestet rett til barnehageplass, og det er tilnærmet full barnehagedekning. I følge SSB var dekningsgraden i 2009 på 88,5 prosent for alle landets 1-5-åringer, og vel 97 prosent for alle 3-5-åringer. Deltakelse blant barn med innvandrerbakgrunn har økt i takt med barnehagedekningen generelt. 68 prosent av alle minoritetsspråklige barn i alderen 1-5 år gikk i barnehage i 2009, det utgjør om lag 10 prosent av alle barn i barnehagen. Forskjellen mellom barn med og uten minoritetsspråklig bakgrunn i aldersgruppen 3-5 år er om lag 4 prosentpoeng. Ser vi på den yngste aldersgruppen er avviket større, her er forskjellen mellom minoritetsspråklige barn og andre barn på hele 30 prosentpoeng.

<sup>34</sup> NOU 2009: 10, Fordelingsutvalget; OECD (2009); Nergård (2006)

Samtidig som vi ser klare etniske og sosiale forskjeller i barnehagedeltakelse, viser forskningen at effekten av barnehagedeltakelse på språkutvikling er spesielt stor blant barn fra familier med innvandrerbakgrunn, og blant familier med lav sosial bakgrunn.<sup>35</sup> Paradoksalt nok, er det altså de barna som trenger det mest, som oftest ikke deltar i barnehagen.

Personalets kompetanse er den viktigste forutsetningen for at barnehagen skal være en inkluderende arena for lek, omsorg, oppdragelse, læring og språkutvikling, og for å sikre en god overgang mellom barnehage og skole. Den store utbyggingen av barnehageplasser de siste årene har ført til en for stor bruk av ufaglært personale. 40 prosent av personalet er ufaglært, mens kun 30 prosent har pedagogisk utdanning.<sup>36</sup> OECD påpeker at dette er lavt i internasjonal sammenheng.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> Se for eksempel Aukrust, V. G. (2006), *Tidlig språkstimulering og livslang læring. En kunnskapsoversikt*, Utdannings- og forskningsdepartementet.

<sup>36</sup> Fordelingsutvalget viser til en beregning fra Utdanningsforbundet der det fremgår at om lag 40 000 barn i 2009 ikke fikk et fullverdig barnehagetilbud.

<sup>37</sup> NOU 2009: 10 referer til en undersøkelse gjort av UNICEF (2008) der Norge er det eneste av 25 OECD land som verken har 50 prosent pedagoger eller 80 prosent med noen barnefaglig kompetanse i barnehagen.

### *Årsaker til lavere deltagelse i barnehage blant barn med innvandrerbakgrunn*

Flere studier har pekt på høy foreldrebetaling og kontantstøtteordningen som en barriere for barnehagedeltakelse blant innvandrerfamilier.<sup>38</sup> Mens bruken av kontantstøtte i hele befolkningen har gått jevnt ned siden ordningen kom i gang, har den vært stabil blant ikke-vestlige innvandrere.<sup>39</sup>

Andelen småbarnsfamilier som mottar kontantstøtte øker med synkende sosial status, både når vi ser på morens utdanning og arbeidslivstilknytning, og på familiens samlede årsinntekt. Det antydes derfor at valget mellom kontantstøtte eller deltagelse i barnehage er økonomisk motivert.<sup>40</sup> Dette kan tenkes særlig å gjelde innvandrerfamilier, fordi kontantstøtten i gjennomsnitt står for en høyere andel av innvandrerfamiliers samlede inntekt enn ellers i befolkningen. Manglende kjennskap til barnehagen har også vært løftet fram som årsak til valg om å benytte kontantstøtte blant innvandrerfamilier.<sup>41</sup> OECD har over flere år vært svært kritisk til ordningen med kontantstøtte, med henvisning til at den marginaliserer barn med innvandrerbakgrunn fra familier med lav sosial bakgrunn og forsterker gjeldende sosiale skjevheter i rekrutteringen til barnehagen.<sup>42</sup>

En undersøkelse fra NOVA sår imidlertid tvil om at informasjonsmangel og dårlig økonomi er styrende for valget mellom kontantstøtte eller barnehage.<sup>43</sup> I undersøkelsen vises det til at innvandrerforeldre har god kjennskap til barnehagen, dens tilbud og innhold, men av ulike, sammensatte grunner tar et bevisst valg om ikke å la sine barn delta i tilbudet. Det kan dreie seg om ideologi, eller at de anser seg selv best skikket til å ta ansvar for barnas oppdragelse og skoleforberedende arbeid. Det kan også handle om at foreldrene vil at barna skal lære morsmålet før de lærer norsk.

<sup>38</sup> Se bl.a. Pettersen (2003); Rønsen (2005); Nergård (2006)

<sup>39</sup> Blant barn i kontantstøttealder som hadde bakgrunn fra asiatiske, afrikanske, latinamerikanske og østeuropeiske land, var det i september 2006 syv av ti av foreldrene til disse barna som mottok kontantstøtte, mot knapt fem av ti av alle barn i denne alderen (Daugstad og Sandnes 2008).

<sup>40</sup> Gautun, H. (2007), "Velferdsstatens forming av individers livsløp". I: *Nordisk sosialt arbeid*, 01/2007; Daugstad (2006); Kavli (2001); Telvik (2000)

<sup>41</sup> Nergård, T. (2006), *Hva skjer med innvandrerfamiliers bruk av barnehage når et gratis tilbud går over til å koste penger?* NOVA rapport 12/06

<sup>42</sup> OECD 1999; 2006 og 2009

<sup>43</sup> Seeberg (2010)

Kontantstøtteordningen anses å ha en negativ effekt på integrering. Østbergutvalget viser til at innvandrerkvinner får mindre kontaktflate inn i det norske samfunnet når de mottar kontantstøtte, fordi de velger å være hjemmeværende. Innvandrerfamilier som velger barnehage, kjennetegnes derimot av at de har tatt utdanning i Norge og at de har tatt en beslutning om å bli i Norge.<sup>44</sup>

Det er fremmet flere forslag om å avvikle kontantstøtteordningen.<sup>45</sup> På kort sikt kan dette, i følge Fordelingsutvalget, medføre flere fattige innvandrerfamilier, da det fratar dem en relativt stor del av inntektgrunnlaget. Men dersom det å fjerne kontantstøtten bidrar til å få flere innvandrerkvinner i jobb, vil konsekvensen på lengre sikt være et økonomisk løft for familien. Fordelingsutvalget påpeker at mange av dem som i dag mottar kontantstøtte, vil ha problemer med å skaffe seg en jobb selv om de skulle ønske det, fordi de mangler kvalifikasjoner, bl.a. tilstrekkelige norskkunnskaper. Det er derfor viktig å se en avvikling av kontantstøtteordningen i sammenheng med en styrking av kvalifiseringstilbudet for innvandrerkvinner, slik at de kan sikres varig tilknytning til arbeidslivet.

Når det gjelder pris som barriere for deltagelse i barnehage, er det den senere tid iverksatt flere tiltak med kostnadsreduksjon som mål, eksempelvis maksimalpris og inntektsgradert foreldrebetaling. Slike universelle virkemidler bidrar til å senke barrierene for deltagelse for alle barn. Forsøksordningen med gratis kjernetid (20 timer pr. uke) for alle fire- og femåringer i utvalgte områder med en høy andel innvandrere har gitt gode resultater. Ordningen har medført høyere deltagelse blant barn med innvandrerbakgrunn og har hatt en positiv effekt på de ansattes bevissthet og kompetanse i forhold til språkstimulering. Foreldrene er trukket sterkere med i utviklingen av barnas språkferdigheter, slik at de kan bidra til at barna kan følge ordinær undervisning på skolen. Skolene i områdene der gratis kjernetid har blitt utprøvd, har rapportert om bedre norskkunnskaper blant elevene som begynner i 1. klasse. Barnehagen har blitt en viktig møteplass, særlig for mødre, der de kan praktisere norsk. Mens barna er i barnehage får foreldrene, og i særdeleshet mødrene, språk- og arbeidstrening gjennom egne motivasjons- og arbeidstiltak.

<sup>44</sup> Kavli, H. C. (2001), *En dråpe, men i hvilket hav? Kontantstøttens konsekvenser for barnehagebruk blant etniske minoriteter*, Fafo-rapport 349

<sup>45</sup> NOU 2010: 7; NOU 2009: 10; NOU 2010: 8

Ordningen med gratis kjernetid har fått bred oppslutning. Østbergutvalget tilrår gratis kjerne- tid for alle barn mellom 1-6 år, Brennautvalget går inn for gratis kjernetid for alle barn i alderen 3-5 år, mens Fordelingsutvalget foreslår gratis kjerne- tid for alle 5-åringer. Utvalgene legger til grunn at ordningen bør omfatte alle barn, uavhengig av bosted og språklig tilhørighet. Det gjøres med henvisning til at selektive ordninger, basert på sosial bakgrunn, kan virke stigmatiserende, at en inntektsbasert fordelingsnøkkel kan ha en negativ påvirkning på motivasjonen for å arbeide, særlig blant kvinner, og at det er uheldig om det kun er barn bosatt i de største byene som mottar et slikt tilbud. Samlet taler dette for en universell ordning, uavhengig av språk, bosted og inntekt.

#### *Kvaliteten på barnehagens pedagogiske innhold og organisering*

Deltakelse i barnehage gir ikke alene nødvendigvis økt språkmestring og sosial utjevning. Hvordan barn med innvandrerbakgrunn blir møtt i barnehagen, og hvilke ressurser og kompetanse barnehagen har til å drive målrettet integreringsarbeid, har stor betydning for barnas læringsutbytte. En ny studie av 350 barn i Osloskolen viser at selv barn som har deltatt i barnehage, har manglende språkutvikling og blir hengende etter allerede fra skolestart.<sup>46</sup> Det vitner om behov for mer målrettet arbeid med språkstimuleringstiltak i barnehagen.

Til tross for at det den senere tid har vært igangsatt flere tiltak for å styrke kvaliteten på innholdet i barnehagen,<sup>47</sup> påviser både Brennautvalget og Østbergutvalget store kvalitetsforskjeller i det pedagogiske tilbudet i barnehagen generelt, og i barnehagen som integreringsarena spesielt. I kjølvannet av den sterke utbyggingen av barnehager har behovet for førskolelærere økt raskere enn man har klart å utdanne nye. Utvalgene peker på behovet for flere pedagogisk ansatte som kan skape miljø for flerspråklighet og tverrkulturelt utviklingsarbeid. Særlig er det behov for mer systematisk arbeid med språkkartlegging og språkstimuleringstiltak.<sup>48</sup>

Med henvisning til den lave andelen ansatte med pedagogisk kompetanse i barnehagen,<sup>49</sup> foreslår Brennautvalget at minst 50 prosent av de

ansatte må ha førskolelærerutdanning eller tilsvarende, at det må vurderes å innføre et minimumskrav til formelle kvalifikasjoner hos assistenter i barnehagen og at det må innføres et varig system for etter- og videreutdanning i barnehagesektoren.

Et sentralt spørsmål er hvorvidt deltakelse i barnehagen skal være obligatorisk. Med henvisning til manglende kvalitet på det pedagogiske innholdet, samt hensynet til foreldres valgfrihet,<sup>50</sup> valgte Brennautvalget i sin innstilling ikke å tilrå obligatorisk barnehagedeltakelse. Fordelingsutvalget, på sin side, argumenterer med at deltakelsesplikt er legitimt virkemiddel fordi ikke alle foreldre er skikket til å ta godt nok vare på barna selv, og at de heller ikke kan nekte sine barn utdanning. En obligatorisk ordning vil sikre alle barn et minimum av opplæring som setter dem i stand til å ta selvstendige livsvalg. Derfor foreslår Fordelingsutvalget en gradvis opptrapping av barnehageplikten. Først innføres gratis kjernetid i barnehage for alle barn, deretter sikres barnehagens pedagogiske kvalitet, og til sist gjøres kjerne- tiden obligatorisk for alle femåringer.

Dersom deltakelse i barnehage fortsatt skal være frivillig, er det viktig å følge opp familiene som ikke benytter seg av tilbudet, og å unngå at forskjellene mellom barn som deltar i barnehage, og de som ikke deltar, øker. Det gis i dag et eget statlig tilskudd til tiltak for språkstimulering blant minoritetsspråklige barn i førskolealderen til kommunene.<sup>51</sup> Tilskuddet kan brukes til språkstimulering av barn både i og utenfor barnehager. I mange tilfeller organiseres tilbudet sammen med norskopplæring for kvinner. En satsing på ordninger som dette kan være et godt alternativ for foreldre som ikke ønsker at barna skal delta i barnehage. Det betinger at ordningen tas i bruk. Kun 18 prosent av kommunene har språkstimuleringstilbud til barn som ikke går i barnehage.<sup>52</sup>

<sup>48</sup> Innstillingen er i tråd med NOU 2010: 8. Regjeringen har nedsatt et eget ekspertutvalg som skal vurdere egnethet og bruk av kartleggingsverktøyene i forhold til bl.a. minoritetsspråklige barn i barnehagen. Utvalget skal avslutte sitt arbeid september 2011.

<sup>49</sup> I en undersøkelse for Kunnskapsdepartementet, konkluderte International Research Institute of Stavanger nylig med at kun 4 av 10 barnehager oppfyller pedagognormen (Vassenden mfl. 2011).

<sup>50</sup> For mange foreldre med innvandrerbakgrunn er for eksempel muligheten for å lære sine barn morsmål før de lærer norsk et argument for ikke å delta i barnehage særlig i den yngste aldersgruppen.

<sup>51</sup> St.meld. nr. 23 (2007-2008)

<sup>52</sup> Det er, i følge en evaluering gjennomført av Rambøll Management (2008), særlig storkommuner med høy andel minoritetsspråklige barn som i dag har et slikt tilbud.

<sup>46</sup> Se "Ligger ett år etter ved skolestart". I: *Dagsavisen*, 31.03 2011.

<sup>47</sup> St.meld. nr. 41 (2008-2009); Kunnskapsdepartementet (2007), Kompetanse i barnehagen. Strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren 2007-2010

### 7.3.2 Nytte- og kostnadsvirkninger<sup>53</sup> av større deltakelse blant barn med innvandrerbakgrunn i barnehager

Barn med innvandrerbakgrunn har lavere deltakelse i barnehager enn andre barn. Gitt at barnehagene er en felles arena for sosialisering, mestring og læring, som blir stadig viktigere fordi stadig flere deltar, blir det et mål å lukke gapet i deltakelse mellom barn med innvandrerbakgrunn og andre barn.

Utvalget viser til at barnehagehageutbyggingen i stor grad er fullført, og at strategien videre i større grad bør dreie seg om få til bedre rekruttering av barn med innvandrerbakgrunn.

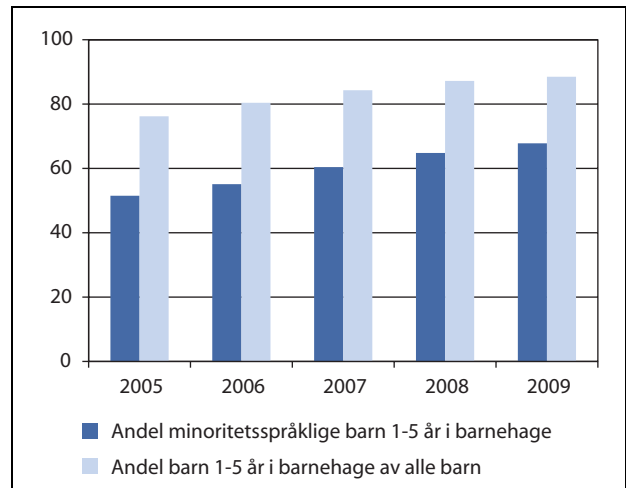
Her belyses følgende problemstillinger:

- Hva er den samfunnsøkonomiske gevinsten ved at barn med innvandrerbakgrunn deltar i barnehagene i like stor grad som andre barn?
- Hvordan vil regnestykket se ut, dersom man legger til grunn fjerning av kontantstøtten versus kostnader ved flere barnehageplasser, krav til pedagogisk innhold, og en framtidig gevinst (f.eks. ved at alle barn kan norsk ved skolestart og derfor har bedre læreforutsetninger)?

Omtalen starter med en kort statusbeskrivelse av innvandrerbarns deltakelse i barnehagene i ulike aldersgrupper, med en påfølgende beskrivelse av to alternativer med økt barnehagedeltakelse. Deretter presenterer vi<sup>54</sup> grunnlaget for kostnadsforutsetningene som gjøres i beregningene, mens forutsetninger og grunnlag for å identifisere og anslå den samfunnsøkonomiske gevinsten (nytt) gjennomgås senere. I påfølgende avsnitt drøftes kontantstøttens omfang og kostnad, etterfulgt av en drøfting av fjerning av kontantstøtten versus kostnader ved flere barnehageplasser.

#### *Deltakelse i barnehage blant barn med innvandrerbakgrunn – statusbeskrivelse*

I følge SSB var det ved utgangen av 2009 ca 25 000 minoritetsspråklige barn i barnehage. Totalt utgjør andelen minoritetsspråklige barn i barnehage vel 9 prosent av alle barnehagebarn. Dette er en økning fra 2005 der andelen var på om lag 6 prosent. Det er store regionale forskjeller på andelen



Figur 7.1 Andel barn i alderen 1-5 år i barnehage. Minoritetsspråklige barn<sup>1,2</sup> og barn i alt. 2005-2009. Prosent

- <sup>1</sup> Barn med innvandrerbakgrunn inkluderer innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre (utgjør nevner i beregningen av andel).
- <sup>2</sup> Minoritetsspråklige barn i barnehage er barn med annet morsmål enn norsk, samisk, svensk, dansk og engelsk (utgjør teller i beregningen av andel).

Kilde: Utdanningsstatistikk, SSB

len minoritetsspråklige barn, der Oslo har den største andelen med 23 prosent. Nord-Trøndelag hadde eksempelvis en andel på 4 prosent i 2009. Andelen minoritetsspråklige barn med barnehageplass i forhold til alle barn med barnehageplass er økende og nærmer seg 10 prosent av alle barnehagebarn i 2009.

Andelen barn med barnehageplass i alderen 0-1 år er liten, både for minoritetsspråklige barn og andre barn. Dersom vi ser bort fra aldersgruppen 0-1 år hadde 88 prosent av alle barn barnehageplass ved utgangen av 2009. Figur 7.1. viser andel minoritetsspråklige barn i barnehage, i forhold til barn med innvandrerbakgrunn i alt, i aldersgruppen 1-5 år. I 2009 utgjorde minoritetsspråklige barn nærmere 68 prosent.

For aldersgruppen fem år hadde over 97 prosent barnehageplass i 2009 (tallet inkluderer minoritetsspråklige barn). Det blir mindre skiller i barnehagedeltakelse mellom barn med innvandrerbakgrunn og øvrige barn etter hvert som barna blir eldre. Samtidig blir barnehagedeltakelsen høyere for alle barn med økende alder. Foreløpige tall fra 2010 viser at 89 prosent av alle barn i alderen 1-5 år har barnehageplass. Dette er en økning på 0,7 prosentpoeng fra året før. Andelen barnehagebarn med heltidsplass i 2010 var på 92 prosent (SSB, foreløpige tall).

<sup>53</sup> Analysen er utført av Vista Analyse på oppdrag fra Inkluderingsutvalget.

<sup>54</sup> I nytte-/kostnadsanalysen, betyr "vi" Vista Analyse som har gjennomført denne analysen på oppdrag fra Inkluderingsutvalget.

Tabell 7.2 Deltakelse i barnehage, dekningsgrad fordelt på alder og minoritetsbakgrunn 15.12.2007 og beregnede andeler for 2009. Prosent

	Alle barn 2007	Alle barn 2009	Barn med minoritetsspråklig bakgrunn 2007 <sup>1</sup> (2009)	Barn med majoritetsspråklig bakgrunn 2007 <sup>2</sup> (2009)
1 åringer	59,5	61,0	25,4 (28)	63,4 (65,9)
2 åringer	79,3	85,9	43,0 (47)	83,5 (86)
3 åringer	92,3	94,5	72,1 (78)	94,6 (97,1)
4 åringer	95,3	96,9	85,8 (92,0)	96,4 (98,9)
5 åringer	95,9	97,3	90,0 (95)	96,5 (99)
1 – 5 år	84,3 (86,0)	88,5	62,8 (66,0)	86,8 (90,3)

<sup>1</sup> Begge foreldrene har annet morsmål enn norsk, samisk, svensk, dansk og engelsk.

<sup>2</sup> Alle barn unntatt de som er definert som minoritetsspråklige.

Kilde: NOU 2009:10, Kunnskapsdepartementet, SSB og egne beregninger

Økningen i antall barnehagebarn fra 2009 til 2010 representerer 6 800 barn, hvorav 4 800 barn er i kontantstøttealder (1-2 år).

#### Forutsetninger om antall «nye» barnehagebarn – to alternativer

Vi har ikke funnet oppdaterte aldersfordelte oversikter over andelen barn i barnehage fra minoritetsspråklige grupper. For å få et beregningsgrunnlag for økningen i antall minoritetsspråklig barn per aldersgruppe, har vi forutsatt samme relative vekst i andelen barnehagebarn per aldersgruppe fra 2007 til 2009. For majoritetsbarn har vi økt andelen med 2,5 prosentpoeng i alle aldersgruppene med unntak av den eldste aldersgruppen. Dette er en sjablongmessig tilnærming, men det gir likevel et rimelig bilde av gapet som ønskes utjevnet.

Tabell 7.2 er hentet fra NOU 2009:10 Fordeleingsutvalget, tabell 9.2. Tallene i parentes er våre beregnede andeler for 2009.

Som vi ser av tabellen er forskjellen mellom barn med norsk som morsmål og minoritetsspråklige barn størst i «kontantstøttealderen» (1-2 år), og minst for femåringer. Foreløpige oversikter viser at andelen barnehagebarn i kontantstøttealder har økt i 2010. Dersom kontantstøtten fjernes må det forventes at andelen barn med barnehageplass i denne aldersgruppen øker ytterligere, og nærmer seg samme andel som vi ser for treåringer.

#### Alternativ 1: Gapet i deltakelse mellom minoritets- og majoritetsspråklige barn lukkes

Vi har forutsatt at det er 37 000 minoritetsspråklige barn i aldersgruppen 1-5 år, og at 66 prosent

(25 100) av disse hadde barnehageplass i 2009. For å få samme barnehagedeltakelse i de ulike aldersgruppene for minoritetsspråklige barn som for andre barn, må gapet i tabell 7.3 dekkes.

I beregningene har vi forutsatt at gapet dekkes med fulltidsplasser. Forutsetningen er begrunnet i en antagelse om at minoritetsspråklige barn i utgangspunktet har en større andel deltidsplasser enn øvrige barn. For å oppnå samme deltakelse i barnehage for barn med innvandrerbakgrunn som for andre barn, både mht. til andel og tid i barnehager, er det derfor forutsatt at det observerte gapet fylles med heltidsplasser.

#### Alternativ 2: Lik deltakelse for alle barn og økning til 95 prosent andel for de minste

Vi har også gjort kostnadsberegninger av merkostnadene i forhold til antall barnehagebarn i 2010, der det er forutsatt at 95 prosent av alle barn i kontantstøttealder går i barnehage, og at økningen i antall plasser kommer i form av fulltidsplasser. Basert på foreløpig tall fra SSB, vil en

Tabell 7.3 Beregnet gap i 2009

Aldersgruppe	Differanse 2009
1 år	2 805
2 år	2 886
3 år	1 413
4 år	511
5 år	296
Sum plasser	7 911

Tabell 7.4 Økning per aldersgruppe, 95 prosent dekning – små barn og lik deltakelse for alle barn

Aldersgruppe	Økning i antall barnehagebarn
1 år	15 500
2 år	4 800
3 år	1 413
4 år	511
5 år	296
Sum plasser	22 520

95 prosent barnehagedeltakelse for ett- og toåringer kreve 15 500 nye plasser for ettåringer og 4 800 nye plasser for toåringer. Økningen i disse beregningene inkluderer både norske barn og barn med innvandrerbakgrunn. Det er videre forutsatt samme barnehagedeltakelse for barn med innvandrerbakgrunn som for øvrige barn, observert i 2009 for barn i aldersgruppen 3-6 år. Dette gir en økning på 2 220 nye «storbarnplasser».

Vi har tatt utgangspunkt i en referansebane der andelen barn som går i barnehage per årsklasse for hhv. minoritets- og majoritetsspråklige barn er den samme som observert i 2009. Gitt dagens politikk og rammebetingelser, kan det være en rimelig antagelse for minoritetsspråklige ett- og toåringer (barn i kontantstøttealder). For majoritetsspråklige barn ser vi en trend der flere velger barnehager for de yngste på bekostning av kontantstøtte.

#### Kostnader ved barnehageplass

Den direkte kostnaden ved å øke deltakelsen av barn med innvandrerbakgrunn i barnehagene, forutsatt at disse kommer som et tillegg til de som ellers går i barnehage, kan beregnes til samme stykkpris som gjennomsnittskostnadene for barnehageplasser er beregnet til. Beregnede kostnader for en barnehageplass i 2009 er (Fürst og Høverstad, 2010):

Dette er de totale kostnadene, uten hensyn til finansieringskilde. Det vil si at også foreldrebetaling er inkludert, jf. omtale under. En del barn med minoritetsspråklig bakgrunn krever noe mer språkopplæring og tilrettelegging enn gjennomsnittet. I beregningene har vi derfor lagt til grunn at en barnehageplass for barn med innvandrerbakgrunn som i dag ikke går i barnehage, vil ha

en gjennomsnittskostnad som en kommunal barnehageplass, dvs. 196 436 kr for små barn, og 98 218 kr for barn over tre år, uavhengig av om tilbudet finner sted i privat eller kommunal barnehage. I alternativet med en økning til 95 prosent deltakelse for ett- og toåringer, har vi også tatt utgangspunkt i kostnadene i kommunale barnehager. Dette er begrunnet i en antagelse om at en økning på over 20 000 barnehageplasser vil kreve en forsert utbygging som på kort sikt vil kunne øke de gjennomsnittlige barnehagekostnadene, slik at de kommunale barnehagekostnadene dermed gir det riktige bildet.

Barnehagenes hovedfinansieringskilder er statstilskudd (ca 50 % for kommunale barnehager), kommunale driftsmidler (ca 35 % for kommunale barnehager) og brukerbetaling (ca 15 % for kommunale barnehager). Private barnehager mottar mindre kommunale midler enn de kommunale barnehagene. Statstilskuddet og brukerbetalingen utgjør dermed enn større andel av finansieringen i private barnehager enn det som er tilfelle i de kommunale. Brukerbetalingen er regulert med «makspris» fastsatt til 2 330 kroner per måned (betales for 11 måneder). Vi forutsetter at brukerbetalingen er begrenset til makstaksten, og at resten av kostnadene er skattefinansiert.

#### Kontantstøtte – omfang og kostnad

Kontantstøtten ble innført for ettåringer i 1998 og for toåringer i 1999. Kontantstøtte kan gis for barn mellom ett og tre år og for adoptivbarn som ikke har begynt på skolen. Støtten kan tidligst gis fra måneden etter at barnet har fylt ett år og kan maksimalt gis til og med måneden før barnet fyller tre år, dvs. maksimalt i 23 måneder (NAV). Maksimal støtte er 3 032 kroner per måned. Ved bruk av deltids barnehageplass reduseres støtte. Eksempelvis vil en deltidsbarnehageplass på 9-16 timer per uke redusere kontantstøtten til 1 982 kr.

Per utgangen av oktober 2009 benyttet 62 prosent av foreldre til barn født i Norge i 2007 seg av kontantstøtte. Til sammenlikning benyttet 91 prosent av barn født i 1998 seg av kontantstøtte. I

Tabell 7.5 Beregnet årskostnad barnehageplass

	Kommunale barnehager	Private barnehager
Barn 0 – 2 år	196 436	176 305
Barn 3 – 6 år	98 218	88 153

Kilde: Fürst og Høverstad (2010), Analyse av kostnader i barnehagene i 2009

samme periode har gjennomsnittsuttaget av kontantstøtte falt fra 20 måneder for barn født i 1998 til 13 måneder for barn født i 2006 (Bakken og Myklebø, 2010)<sup>55</sup>. I løpet av perioden kontantstøtten har eksistert har det var en kraftig utvikling av barnehagetilbudet, makspris i barnehagene er innført, og det har vært høykonjunktur med et stramt arbeidsmarked i Norge. Det har dermed vært høy etterspørsel etter arbeidskraft. Dette kan sammen med økt barnehagetilbud og reduserte brukertakster ha bidratt til færre kontantstøttebrukere. Vi ser en ytterligere økning av barn i barnehage i kontantstøttealder i 2010. Foreløpige tall tyder på at økningen fra 2009 til 2010 i første rekke er blant majoritetspråklige barn.

Flere undersøkelser bekrefter at minoritetspråklige barn er overrepresentert blant kontantstøttebrukere. Tall fra 2004 viser for eksempel at 84 prosent av de ikke-vestlige minoritetspråklige foreldrene med barn på ett eller to år i Oslo mottok kontantstøtte, mens tilsvarende andel i majoritetsbefolkningen var 33 prosent. Videre viser undersøkelser at bruken av kontantstøtte i hele befolkningen har gått ned hvert år siden den ble innført, men at den har holdt seg stabil blant ikke-vestlige innvandrere. Høytlønnede og høyt utdannede benytter kontantstøtte i mindre grad en lavtlønte. Nedgangen i bruk av kontantstøtte har vært størst blant de gruppene som i utgangspunktet benyttet kontantstøtten minst.

Kavli og Nadim (2009) viser at innvandrede fra Pakistan, Iran, Irak og Vietnam er mer skeptiske til at mor jobber i småbarnsfasen enn etnisk norske foreldre er. Statistikk fra NAV bekrefter at andelen kontantstøttemottakere er høyest blant innvandrede mødre. Mødre fra Asia og Afrika har en benyttelsesgrad på hhv. 94 prosent og 91 prosent. Blant alle grupper observeres det en nedgang i bruk av kontantstøtte. Nedgangen viser seg imidlertid å ha vært minst blant brukere fra Asia og Afrika.

Økonomisk har kontantstøtten større betydning for innvandrerfamiliers inntekt enn for familier i den samlede befolkningen fordi kontantstøtten i gjennomsnitt står for en høyere andel av innvandrerfamilienes samlede inntekt (Daugstad, 2006). Størrelsen på kontantstøtten er redusert fra 2003 da den tilsvarte 13,4 prosent av en gjennomsnittslønn, til 2008 da den utgjorde 9,6 prosent av en gjennomsnittlig månedslønn (Bakken og Myklebø, 2010).

Barnehagedeltakelse for minoritetspråklige barn er primært motivert av foreldrenes ønske om at barnet skal lære norsk og omgås andre barn, og mindre knyttet til ønske om tilsyn på grunn av at begge foreldre arbeider. Mulighetene på arbeidsmarkedet vil også for en del grupper innvandrede kvinner være svært begrenset, dvs. at forventet alternativinntekt er lav eller null. Inntektstapet ved bortfall av kontantstøtte vil dermed ikke nødvendigvis veies opp av økt arbeidsinntekt i alle innvandrerfamilier. Dette tilsier at kontantstøtten, sammen med brukerbetalingen, er en barriere mot barnhagedeltakelse for barn under tre år med bakgrunn fra ikke-vestlige land. Fjerning av kontantstøtten vil neppe være et tilstrekkelig virkemiddel for å sikre full barnehagedeltakelse (her definert til 95 prosent) for minoritetsbarn i aldersgruppen 1 og 2 år. Effekten vil trolig være større blant toinntektsfamilier, og da i hovedsak mødre som vil stimuleres til å gå raskere tilbake til arbeid etter endt (lønnet) permisjon.

Kontantstøtten har negativ effekt på mødres arbeidstilbud. I 2002 dreide det seg for eksempel om over 10 000 årsverk.<sup>56</sup> Nedgangen i bruk av kontantstøtte i løpet av de siste årene kan tyde på at den negative effekten på arbeidstilbudet er redusert. Vi ser bl.a. at gjennomsnittlig kontantstøtteperiode er redusert fra 20 måneder til 13 måneder. En del av kontantstøttebrukerne er i arbeid, og bruker kontantstøtten til annet barnetilsyn enn barnehage, ofte i påvente av en ordinær barnehageplass.

I følge statsregnskapet var de samlede offentlige utgiftene til kontantstøtte på 1,5 mrd. kroner i 2009. Kontantstøtten er en overføring. Den samfunnsøkonomiske kostnaden består derfor kun av skattefinansieringskostnadene, beregnet til 300 millioner kroner.

#### *Barnehagens betydning for opplæring og senere arbeidstilknytning (nyttevirkninger)*

Norsk og internasjonal forskning viser at et godt pedagogisk tilbud før skolealder har positive effekter for læring og utvikling senere i skoleløpet. Det å stimulere til at minoritetspråklige barn deltar i barnehager er dermed et viktig virkemiddel for å bidra til at barn er godt forberedt til skolestart. Barnets språkutvikling har særlig stor betydning for leseferdighetene. I følge Schølberg et. al.<sup>57</sup> (2008) har 3-åringer som ikke går i barne-

<sup>55</sup> Bakken, F. og S. Myklebø (2010), "Nedgang i bruk av kontantstøtte". I *Arbeid og Velferd*, nr 1-2010

<sup>56</sup> Schöne, P. (2002), *Kontantstøtten og effekter på arbeidstilbudet: Hva er en god sammenligningsgruppe?* Søkelys på arbeidsmarkedet 19: 23-30

hage, dobbelt så ofte forsinket språkutvikling sammenliknet med jevnaldrende som går i barnehage. Forskjellene i språkutvikling er særlig store for barn med lavt utdannede mødre, minoritetspråklige barn og barn fra lavinntektsfamilier. Deltakelse i barnehager for ett- og toåringer fra minoritetspråklige familier kan med dette utgangspunkt antas å ha en positiv effekt for senere språkopplæring.

Det er også flere internasjonale studier som dokumenterer at deltakelse i barnehage kan ha positive langtidseffekter, blant annet med hensyn til barnas utdanningsnivå og arbeidsmarkedstilknytning i voksen alder (se blant annet Havnes, T. og M. Mogstad (2009): «No Child Left Behind: Universal Child Care and Children's Long-Run Outcomes», Discussion Paper, 582, Statistics Norway.) I følge Havnes og Mogstad reduseres sannsynligheten for ikke å gjøre ferdig videregående skole med 6 prosentpoeng per barnehageplass, mens sjansen for å ta universitetsutdanning økte med over 7 prosentpoeng per barnehageplass. De viser også at effektene på utdanning var klart størst for barn av mødre med lav utdanning. Resultatene forutsetter et kvalitativt godt barnehagetilbud.

Det foreligger færre studier som ser på forskjeller i nytten av å starte barnehagekarrieren som ettåring kontra som to- eller treåring. NOU 2009: 10 Fordelingsutvalget oppfordrer til forsiktighet med å konkludere med at de positive effektene som er funnet for 3–6 åringer er overførbare til virkningen av barnehage blant yngre barn, der alternativet kan være foreldreomsorg istedenfor uformelt barnepass. Samtidig viser fordelingsutvalget til at norske erfaringer viser at *«det er en positiv korrelasjon mellom tid i barnehage og barns språkutvikling, særlig for barn av mødre med lav utdanning og barn med annet morsmål enn norsk. Barnehage har store positive langtidseffekter, blant annet med hensyn til barnas utdanningsnivå og arbeidsmarkedstilknytning i voksen alder. Effektene på utdanning er størst for barn av mødre med lav utdanning, mens effektene på arbeidsmarkedstilknytning er størst for jenter. Gevinstene av økt barnehagetilbud ser ut til å være vesentlig større enn kostnadene»*.

Minoritetspråklige barn kan ha større nytte av tidlig barnehagedeltakelse enn norsktalende barn. Barn i ressursvake familier vil også kunne

ha større utbytte enn gjennomsnittet av tidlig barnehagedeltakelse (før 3 år).

Tilbud om barnehageplass er ofte avgjørende for at begge småbarnsforeldrene kan være i (full) jobb. Full barnehagedekning og et godt kvalitativt barnehagetilbud har en stor effekt for småbarnsforeldres arbeidstilknytning, og har også vist seg å ha varig betydning for mødres senere arbeidstilknytning. Kontantstøtten virker i motsatt retning.

#### *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av større barnehagedeltakelse*

De samfunnsøkonomiske kostnadene og gevinstene ved at barn med innvandrerbakgrunn deltar i barnehage i like stor grad som andre barn er:

1. kostnader ved økt barnehageproduksjon
2. eventuelle tiltaks-/virkemiddelkostnader for å stimulere innvandrere til å benytte barnehagetilbudet på lik linje med andre barn
3. positive konsekvenser i form av økt læringsutbytte for senere utdanningsløp med potensielle besparelser i grunnskolen, redusert avbrudd fra videregående opplæring, og større rekruttering til høyere utdanning
4. positive konsekvenser for senere arbeidstilknytning og produktivitet
5. positive konsekvenser for tredjepart, herunder for pårørende (mødre). Dette inkluderer økt arbeidstilbud fra småbarnsforeldre, og da særlig mødre
6. skattefinansieringskostnadene forbundet med kontantstøtteutbetaling og finansiering av barnehageplasser, og eventuelle andre tiltak for å sikre tilfredsstillende deltakelse i barnehager.

Redusert bruk av kontantstøtte gir i seg selv ikke en samfunnsøkonomisk gevinst, i og med at kontantstøtte er en overføring av penger. Den samfunnsøkonomiske gevinsten ved redusert bruk av kontantstøtte er de reduserte kostnadene ved skattefinansiering, her satt til 20 prosent.<sup>57</sup>

Av kostnadene over lar 1, 2 og 6 seg tallfeste relativt lett. Kostnader til tiltak og virkemidler krever at disse er definert og beskrevet. Det er vel dokumentert at post 3 og 4 bidrar positivt på nyttesiden, men vi har ikke tilstrekkelig grunnlag til å kunne beregne hvor stor effekten er. Vi gir likevel noen regneeksempler som anslår hvor stor effekt som kreves for å dekke kostnadene ved en høyere barnehagedeltakelse.

<sup>57</sup> Schjølberg, S. m.fl. (2008), *Forsinket språkutvikling. En foreløpig oversikt basert på data fra Den norske mor og barnundersøkelsen*, Rapport 2008:10, Oslo: Folkehelseinstituttet

<sup>58</sup> Dette er i tråd med Finansdepartementets anbefalinger for fastsettelse av skattefinansieringskostnad.



Tabell 7.6

Produksjonskostnad barnehageplass: <sup>1</sup>	196 436 kr
Skattekostnad barnehageplass:	34 161 kr
Redusert skattekostnad kontantstøtte:	6 670 kr
Samfunnsøkonomisk kostnad første år:	223 927 kr

<sup>1</sup> Kostnad for småbarnsplass.

Vi har ikke funnet grunnlag for å beregne velferdsgevinstene for barna selv ved barnehagedeltakelse. Det er godt dokumentert at barnehagedeltakelse har positiv innvirkning på språkutviklingen. Foruten positiv effekt på læring, vil dette også gi velferdsgevinster for barnet på andre arenaer. I tillegg viser undersøkelser at også mødrene kan ha en positiv velferdsgevinst gjennom barnas deltakelse i barnehage. Et godt barnehage tilbud øker arbeidstilbudet og mødres arbeidstilknytning. Denne effekten kan være noe mindre innenfor enkelte minoritetsgrupper, men vil uansett være positiv.

De samfunnsøkonomiske kostnadene per barnehageplass er produksjonskostnadene pluss skattefinansieringskostnadene for den delen som er finansiert over offentlige budsjetter. Den samfunnsøkonomiske kostnaden for ett minoritetsspråklig barn som går fra kontantstøtte til barnehageplass i ett gitt år blir da følgende<sup>59</sup>:

Kostnaden for en toåring (andre år) er noe lavere som følge av fratrekke av skattekostnaden for 12 måneder kontantstøtte. Produksjonskostnaden per barnehageplass går deretter ned. Samtidig har referansebanen flere barn i de eldre årsklassene. Merkostnadene for et tiltak som dekker gapet mellom minoritetsspråklige- og majoritetsspråklige barn avtar dermed med alder. I regneeksemplene har vi benyttet gjennomsnittsmerkostnaden for økt deltakelse i de senere årsklassene når vi har beregnet livsløpskostnad på individnivå.

#### *Kostnader ved lik deltakelse blant minoritetsspråklige barn som blant øvrige barn – alle årsklasser*

Den samfunnsøkonomiske kostnaden av at barn med innvandrerbakgrunn deltar i barnehager på lik linje med andre barn for årsklassen ett t.o.m.

<sup>59</sup> Det er forutsatt samme kostnad som for en gjennomsnittlig kommunal barnehageplass som følge av forventede økte kostnader til språkopplæring i barnehagen. Redusert skattekostnad for kontantstøtte er beregnet med utgangspunkt i 11 mnd støtte for en ettåring, for toåring er det beregnet kontantstøtte for 12 mnd. Dette gir 23 mnd til sammen.

fem år er beregnet til 1,5 mrd. kroner per år – gitt en forutsetning om at gapet som er identifisert i tabell 7.3 tettes. Skattekostnaden for bortfall av kontantstøtte for barna som går fra kontantstøtte til barnehageplass er da inkludert. Det er forutsatt en brukerbetaling på 2 330 kr per barn. Beregningene har tatt utgangspunkt i det identifiserte gapet vist foran og de kostnadsforutsetningene det er redegjort for.

Nytteeffektene er ikke kvantifisert, men er oppsummert i tabell 7.7. Det gis også noen regneeksempler basert på stiliserte eksempler (tabell 7.6).

#### *Regneeksempler – hvor stor nytte kreves for å gi lønnsomhet?*

Vi forsøker her å gi et bilde av hva som kreves for at dette tiltaket skal gi gevinst, men uten å si nøyaktig hva som er «minste nødvendige gevinst», da dette ville kreve for omfattende forutsetninger. En viktig konklusjon er imidlertid at tiltaket vil gi gevinst, også under nøkterne forutsetninger om suksess.

Dersom de som begynner i barnehage som ettåringer (som i dag ikke benytter barnehage tilbudet eller begynner som 3, 4 eller 5 åringer) øker forventet inntekt med kr 15 000 i året, vil dette være tilstrekkelig til å gi positiv avkastning på barnehagekostnadene. Med økt sannsynlighet for fullføring av videregående skole, større læringsutbytte og funn fra litteraturen som viser positiv effekt for arbeidstilknytning og lønn, mener vi at det er godt belegg for å hevde at nytten forsvarer kostnadene, og antagelig også er betydelig større.

Dersom vi i stedet antar at barnehagedeltakelsen flytter noen av de som ellers ville blitt arbeidsløse over i en situasjon der de fullfører en utdanning og arbeider fra de er 25 år til fylte 65 år med en årslønn på 350 000 kr (justert underveis for reallønnsutvikling, og neddiskontert), vil merkostnadene for barnehageproduksjonen være dekket dersom 4 prosent får en arbeidslivstilknytning de ellers ikke ville hatt.

Tabell 7.7 Nytteeffekter ved økt barnehagedeltakelse «Lik deltakelse for alle basert på andel barn fra majoritetsbefolkningen 2009.

Nytteeffekt	Vurdering/størrelse
Bedre språkferdigheter før skolestart – større læringseffekt i skoleløpet	Potensielle besparelser for skolebudsjettet (grunnskole). Velferdsgevinst for barnet med muligheter for deltakelse på flere arenaer
Redusert sannsynlighet for å droppe ut av skolen før fullført videregående skole og økt sannsynlighet for å gjennomføre grunnskole og videregående opplæring på normert tid	Potensielle kostnadsbesparelser i videregående opplæring som følge av økt gjennomstrømning og flere med fullføring på normert tid Potensielle produktivetsgevinster Velferdsgevinst for individet – større læringsutbytte og flere valgmuligheter for senere karriere
Økt sannsynlighet for høyere utdanning	En større andel med høyere utdanning gir potensielle produktivetsgevinster
Redusert sannsynlighet for arbeidsledighet	Dette gir økt samlet verdiskapning og reduserte kostnader over offentlige budsjetter til trygd, tiltak mv
Positive effekter for tredjepart, herunder pårørende og da særlig mødre	Økt barnehagedeltakelse og bedre språkutvikling for barna kan gi særlig mødrene velferdsgevinster og større muligheter til å delta på kvalifiseringstiltak og egen språkopplæring. Det antas mindre effekt på arbeidstilbudet og sysselsettingen blant denne gruppe mødre. Gruppen som i dag ikke benytter barnehager står i utgangspunktet svakt på arbeidsmarkedet. Sysselsettingseffekten antas derfor å være svak, men positiv.

*Fjerning av kontantstøtten og økt barnehagedeltakelse for alle barn*

Beregningene foran er basert på en forutsetning om frivillig bruk av fulltids barnehageplasser som fører til at kontantstøtten faller bort for de som velger barnehageplass. Med samme deltakelse i barnehage for barn med innvandrerbakgrunn som for øvrige barn, er det implisitt forutsatt samme bruk av kontantstøtte for innvandrerbefolkningen som for befolkningen for øvrig. Det er derimot ikke vurdert noen tiltak som med en rimelig sannsynlighet vil kunne realisere barnehagedeltakelsen som er vurdert som foran.

Det er vel dokumentert at kontantstøtteordningen har en negativ effekt på arbeidstilbudet, og sammen med brukerbetaling også fungerer som en barriere mot deltakelse i barnehager. Dette rammer i særlig grad de barna som i utgangspunktet kunne hatt størst nytte av barnehagedeltakelse. Fjerning av kontantstøtten kan dermed

være ett mulig tiltak for å stimulere innvandrerbefolkningen til å benytte barnehage i samme grad som resten av befolkningen.

Dersom kontantstøtten fjernes og det forutsettes samme barnehagedeltakelse for alle ett- og toåringer som vi observerer for majoritetsspråklige treåringer i dag (95 prosent), og det forutsettes samme barnehagedeltakelse i de øvrige aldersgruppene som vi observerer for majoritetsspråklige barn i dag, vil behovet for barnehageplasser øke ytterligere (jf. tabell 7.2).

*Fjerning av kontantstøtten*

Dersom kontantstøtten fjernes vil dette ha følgende samfunnsøkonomiske effekter, i tillegg til de som er beskrevet foran:

- tidligere tilbaketreden i arbeidslivet etter endt permisjon for arbeidstakere som i dag benytter kontantstøtteordningen. Dette vil gi økt arbeidstilbud innenfor bl.a. helse- og omsorgsyrker, renhold mv.

- økt deltakelse i barnehager for alle 1- og 2 åringer – dette vil gi økte kostnader i barnehage-sektoren
- konsekvenser for skattefinansieringskostnadene (frfall av skattefinansierings-kostnader knyttet til kontantstøtteordningen 0,2 \* 1,5 mrd kroner = 300 millioner kroner, økte skattefinansieringskostnader som følge av økte offentlige utgifter til barnehageproduksjon)

Dersom kontantstøtten fjernes og 95 prosent av ett- og toåringene går i barnehage samt minoritetsspråklige barn, i like stor grad som andre barn for de øvrige årskullene, gir dette - med forutsetningene foran – en samfunnsøkonomisk kostnad på om lag 4,8 mrd. kroner per år, sammenliknet med en referansebane der dagens bruk av barnehage og kontantstøtte videreføres.

Nytten av at 22 550 flere barn, hvorav en stor andel er minoritetsspråklige barn, deltar i barnehage, er ikke beregnet. Dersom fjerning av kontantstøtten øker arbeidstilbudet med i gjennomsnitt 2 måneder per barn, gir dette om lag 4 000 årsverk i året. Vi vet at det er arbeidstakere i omsorgs-, undervisnings- og serviceyrker (renhold mv.) som er mest tilbøyelige til å benytte seg av kontantstøtte. Dette er yrker det er knapphet på. En raskere tilbakekomst til arbeidslivet har også varig positiv effekt for arbeidstilbudet. Selv ved lave inntekter vil dette være mer enn tilstrekkelig til å dekke merkostnadene ved økt barnehageproduksjon.

Det er antatt at de barna med størst potensiell nytte av et barnehage tilbud er overrepresentert blant dem som i dag ikke benytter barnehager. Spesielt gjelder dette minoritetsspråklige barn. Disse barna vil ha særlig språklig utbytte av tidligere deltakelse i barnehage. Dette kan gi langsiktige positive effekter for senere utdanningsløp og muligheter på arbeidsmarkedet.

## 7.4 Grunnskole

I grunnskolen vektlegges elevenes utvikling av sosial og kulturell kompetanse i et mangfoldig samfunn. Innlæringen av grunnleggende ferdigheter i språk, regning og digital kompetanse står sentralt, og er et viktig fundament for all videre læring.

Fellesskolen skal være en mangfoldig skole der alle barn og unge skal ha mulighet til å lykkes. Fellesskolen skal ha ambisjoner på elevenes vegne, samtidig som den skal ta hensyn til elevenes ulike forutsetninger og behov.

### 7.4.1 Situasjonsbeskrivelse

Mange elever med innvandrerbakgrunn har høy skolemotivasjon og innsats, ofte høyere enn elever med norsk bakgrunn.<sup>60</sup> Likevel oppnår de i snitt signifikant dårligere resultater på nasjonale prøver. Forskjellene øker utover skoleløpet, slik at elevene med innvandrerbakgrunn jevnt over går ut av grunnskolen med lavere karakterer enn sine medelever.<sup>61</sup> Elever med innvandrerbakgrunn utgjorde i 2010 omlag 11 prosent av befolkningen i grunnskolepliktig alder.<sup>62</sup> Blant elever med innvandrerbakgrunn som begynner på første trinn i grunnskolen, er et flertall født i Norge. På tiende trinn er omtrent halvparten av elevene med innvandrerbakgrunn født i utlandet.

7 prosent av alle elevene i grunnskolen, tilsvarende 63 prosent av alle elevene med innvandrerbakgrunn, fikk i 2010 særskilt norskopplæring, mens en relativt liten andel på 4 prosent av elevene fikk morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring. De største språkene det ble gitt morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring i var somalisk, urdu, polsk og arabisk.

Nasjonale prøver på 5. og 8. trinn viser at elever med innvandrerbakgrunn oppnår signifikant dårligere resultater enn sine medelever. Avviket er særlig stort i lesing, der vi finner betydelige forskjeller mellom elever med og uten innvandrerbakgrunn. Slike forskjeller er særlig store når det gjelder elever som ikke er født i Norge, hvor vi finner det største prestasjonsgapet av alle OECD-landene.<sup>63</sup>

Ser vi på resultatene fra 2009, er det på 5. trinn gjennomgående innvandrere som har den største andelen elever på det laveste mestringsnivået i lesing (48 prosent), mens barn av innvandrere (44 prosent) plasserer seg mellom innvandrere og elever med norsk bakgrunn (25 prosent). Resultatene fra 8. trinn mellom innvandrere (60 prosent), barn av innvandrere (50 prosent) og elever uten innvandrerbakgrunn (25 prosent) viser også at

<sup>60</sup> Det vises til at elever med innvandrerbakgrunn ofte bruker mer tid på skolearbeid, er mer motivert og positiv innstilt til skolen, at de i større grad har direkte overgang til videregående opplæring, og her oftere velger studieforberedende linjer enn andre elever. Se for eksempel Lødding (2009) og Bakken (2007).

<sup>61</sup> SSB (2009), Resultatene samsvarer med internasjonale undersøkelser som PISA og PIRLS.

<sup>62</sup> Utdanningsdirektoratet (2010), <http://www.udir.no/>

<sup>63</sup> International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) (2007), *PIRLS 2006 International report – IEA's Progress in International Reading Literacy Study in Primary Schools in 40 Countries*, IEA, Boston: Boston College

Tabell 7.8 Nasjonale prøver på 5. trinn. 2009. Prosent

2009	Engelsk			Lesing			Regning		
	Mestringsnivå			Mestringsnivå			Mestringsnivå		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3
Innvandrere	28,4	48	23,5	48,4	40,4	11,3	44,4	40,3	15,3
Norskfødte med innvandrereforeldre	23	48,8	28,2	43,9	43,6	12,5	38	44,1	17,9
Den øvrige befolkningen	23,5	52	24,6	24,7	50,7	24,6	26,1	47,3	26,6

Kilde: SSB

resultatforskjellene øker utover i opplæringsløpet. Det er store nyanser i resultatene basert på landbakgrunn. Mens elever med bakgrunn fra vestlige land ofte gjør det like godt og noen ganger bedre enn elever uten innvandrerbakgrunn, gjør elever med bakgrunn fra ikke-vestlige land det gjennomgående dårligere enn elever uten innvandrerbakgrunn.<sup>64</sup>

Tendensen er den samme hva gjelder gjennomsnittlige grunnskolepoeng. Ikke-vestlige innvandrere oppnådde i gjennomsnitt 33,6 grunnskolepoeng i 2009, mens vestlige innvandrere oppnådde 38 grunnskolepoeng. For barn av ikke-vestlige innvandrere var resultatene 37,8, mens barn av vestlige innvandrere hadde et resultat på 43,7. Til sammenlikning oppnådde elever med norsk bakgrunn i gjennomsnitt 39,9 grunnskolepoeng. Samlet sett gjør jentene det bedre enn guttene,

<sup>64</sup> Inndeling i landgrupper henspeiler til SSB-kategoriene ikke-vestlige (Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania unntatt Australia og New Zealand, og Europa utenom EU/EØS) og vestlige (EU/EØS, USA, Canada, Australia og New Zealand).

uavhengig av innvandringskategori og landbakgrunn.

#### 7.4.2 Årsaker til resultatforskjeller, igangsatte tiltak og tilrådinger fra andre utvalg

Det at elever med innvandrerbakgrunn gjennomgående har dårligere resultater i grunnskolen enn sine medelever, forklares i all hovedsak som en kombinasjon av sosial bakgrunn og manglende språkmestring.<sup>65</sup> Allerede tidlig i utdanningsløpet er elever med høyt utdannede foreldre flinkere til å lese og regne, og på slutten av grunnskolen ser vi betydelige sosiale forskjeller i læringsutbytte.<sup>66</sup>

Det er i den sammenheng interessant å merke seg at det ikke er andelen elever med innvandrerbakgrunn som er avgjørende for karaktergjen-

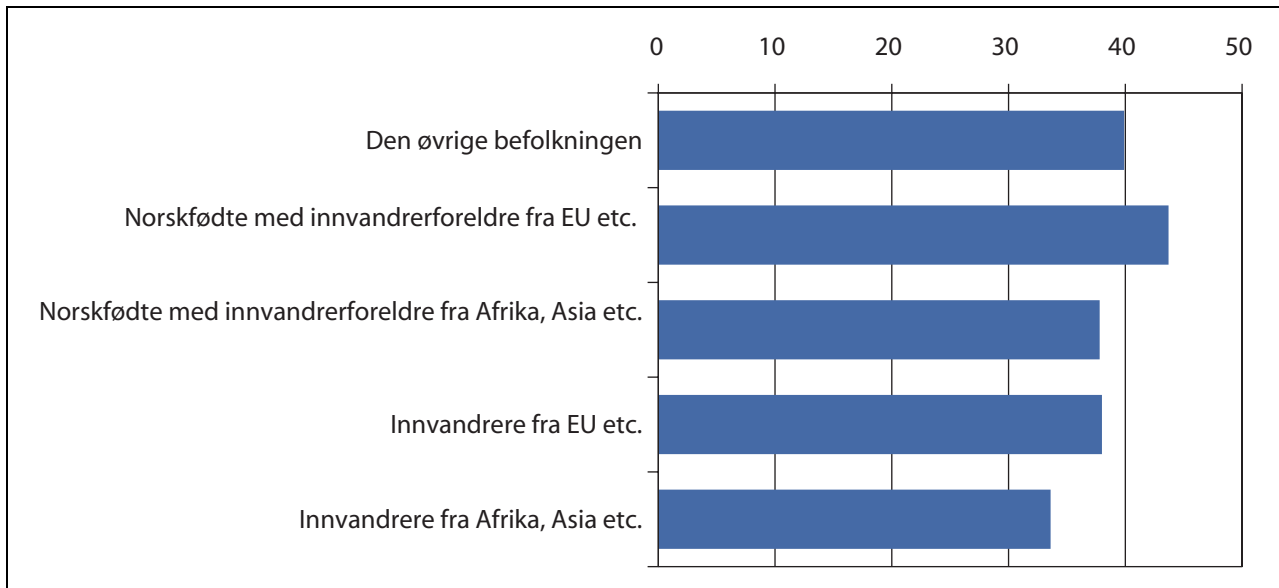
<sup>65</sup> Se NOU 2010:7 for en gjennomgang av forskningslitteraturen på grunnskolenivå.

<sup>66</sup> Ofte referert til som "Matteus-effekten". Ulike individers sluttkompetanse fra initialutdanningen, ses som et resultat av ulike valg og ulik læring, forsterket gjennom livsløpet.

Tabell 7.9 Nasjonale prøver på 8. trinn. 2009. Prosent

2009	Engelsk					Lesing					Regning				
	Mestringsnivå					Mestringsnivå					Mestringsnivå				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Innvandrere	23,0	25,2	32,7	13,2	5,9	29,8	31,4	27,3	8,2	3,3	14,3	29,2	37,4	12,7	6,5
Norskfødte med innvandrereforeldre	12,4	22,5	39,5	17,7	7,8	16,9	31,5	36,3	11,3	4,0	8,5	23,1	41,6	17,9	8,9
Den øvrige befolkningen	9,8	18,6	40,9	20,4	10,3	6,0	18,9	42,0	21,9	11,1	6,0	19,8	41,6	20,4	12,2

Kilde: SSB



Figur 7.2 Gjennomsnittlige grunnskolepoeng<sup>1</sup>, etter innvandringskategori og landgruppe<sup>2,3</sup>. 2009

<sup>1</sup> Null poeng ikke medberegnert

<sup>2</sup> EU etc. = EU/EØS, USA, Canada, Australia og New Zealand.

<sup>3</sup> Afrika, Asia etc = Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania unntatt Australia og New Zealand, og Europa utenom EU/EØS.

Kilde: Utdanningsstatistikk, SSB

nomsnittet på en skole, men elevenes sosioøkonomiske bakgrunn. I den grad segregering er et problem i grunnskolen, er det altså den sosioøkonomiske segregeringen som er hovedproblemet<sup>67</sup>

#### Langsiktig og helhetlig opplæring

Tidlig, langsiktig og helhetlig innsats, kompetanseutvikling, fokus på overganger mellom nivåene samt godt skole – hjem samarbeid er noen sentrale elementer for å lykkes med opplæringen. Dette gjelder alle grupper, men er spesielt viktig i forhold til de elevene som har behov for særskilt tilrettelegging.<sup>68</sup>

Et godt samarbeid om overganger i opplæringsløpet er viktig for alle barn og unge, både faglig og sosialt, og særlig for elever med svake språklige og faglige forutsetninger. Samtidig som overgangen for den enkelte åpner for nye muligheter og utfordringer, er det også viktig at det nye nivået er kjent med mestringsnivået til den enkelte elev, for raskt å kunne gi tilpasset opplæring. Østbergutvalget påpeker at en god overgang forutsetter faglig solid dokumentasjon, utviklet dialog og samhandling mellom nivåene og en felles begrepsforståelse hos profesjonsutøverne. En

langsiktig og helhetlig oppfølging på tvers av opplæringsystemets nivåer er, i følge Østbergutvalget, en mangelvare.<sup>69</sup>

Foreldres interesse og engasjement for barnas skolegang er blant de faktorene som betyr mest for elevenes skoletilpasning og skoleprestasjoner.<sup>70</sup> For elever som sliter faglig eller sosialt blir det ekstra viktig at lærere og foreldre har god dialog. Samarbeidet mellom skole og hjem har generelt kommet mer i fokus igjennom lovendringer og i skolens utviklingsarbeid. Samtidig viser Østbergutvalget til at det er betydelige utfordringer blant annet når det gjelder språk- og kommunikasjon, ulike forståelser av foreldrerollen i forhold til skolen og å få foreldre med innvandrerbakgrunn til å møte på bl.a. foreldremøter. Det er behov for mer systematisk skole – hjem samarbeid som omhandler gjensidige krav og plikter. I enkelte kommuner er det nå utviklet en kontrakt mellom foreldre, barnehage og skole som definerer aktørenes krav, plikter og rettigheter.<sup>71</sup>

Følgende sitat fra rapporten Skolen er fra mars, elevene er fra Venus<sup>72</sup> illustrerer hvordan

<sup>69</sup> NOU 2010: 7, kap. 14

<sup>70</sup> Krange, O. og A. Bakken (1998), "Innvandrerungdoms skoleprestasjoner: Tradisjonelle skillelinjer eller nye skillelinjer?" I: *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 39 (3): 381-410

<sup>71</sup> Slike kontrakter brukes blant annet i kommunene Drammen, Tromsø og Oslo

<sup>72</sup> Trøften (2010), s. 50

<sup>67</sup> Se Birkelund (2010). Viser for øvrig til kapittel 12, Bokkonsentrasjon av innvandrere i byområder

<sup>68</sup> Se bl.a. NOU 2010: 7 og NOU 2009: 18, Rett til læring

skole – hjem samarbeidet bør være: *Jeg er veldig fornøyd med skolen og lærerne til mine sønner og min datter. Jeg har fått tilbakemelding fra skolen at jeg kan ta kontakt når jeg vil. Og siden jeg ikke snakker så bra norsk så skaffer de også tolk.*

Et sentralt tiltak i grunnskolen er satsingen på en mer helhetlig organisering av skoledagen basert på felles ressursutnyttelse mellom skolen og skolefritidsordningen (SFO), og mer tid til undervisning.<sup>73</sup> En viktig komponent i denne satsingen er tilbud om gratis leksehjelp, for elever på 1. – 4. trinn.<sup>74</sup> Et godt tilbud om leksehjelp kan være særlig viktig for barn med foreldre som ikke behersker norsk og/eller har lav utdanning og derfor i liten grad kan hjelpe barna med lekser.

Evalueringen av *Forsøk med utvidet skoledag* i 2007-2008 rapporterte om mulige langsiktige positive effekter på faglig utbytte og læringsmiljø, særlig for elever fra ressursvake hjem. Evalueringen påpeker at dersom SFO skal bidra til sosial utjevning i skolen, fordrer det en målrettet rekruttering og økt kvalitet på innholdet. Forskning viser imidlertid tegn på at skoler med en større andel elever i SFO presterer bedre enn skoler med en mindre andel.<sup>75</sup>

Leksearbeidet må forankres som skolens oppgave. Resultater av en utvidet skoledag er betinget av et godt samarbeid mellom skole og hjem, leksehjelpere med fagkompetanse og sosial kompetanse, målrettet jobbing mot elever med svake resultater, og individuell tilpasning av tilbudet.<sup>76</sup> En annen undersøkelse viser viktigheten av at nye og ukjente temaer forklares gjennom klasseromsundervisning. Lekser skal bare være en repetisjon av det som alt er gjennomgått på sko-

len. Det sentrale arbeidet mot reproduksjon av sosial ulikhet i skolen må fortsatt skje innenfor den ordinære undervisningen.<sup>77</sup>

Regjeringen har i perioden 2009-2012 igangsatt en utprøving av ulike modeller for en mer helhetlig skole. I fokus er effekter på læringsutbytte, læringsmiljø og helse.<sup>78</sup> Som ledd i evalueringen av dette arbeidet utvikles modeller for SFO med tanke på en introduksjon av nasjonale standarder for slik virksomhet.

Per i dag er deltakelse i SFO sammenlignbar med deltakelse i barnehage. Det er elever med størst behov for en utvidet læringsarena, herunder minoritetsspråklige elever, som ikke benytter seg av tilbudet.<sup>79</sup> Barn fra familier med høy sosial bakgrunn, med og uten innvandrerbakgrunn, er sterkt overrepresentert. Foreldre oppgir økonomi og en nedvurdering av SFO som læringsarena som begrunnelse for ikke å delta i ordningen.<sup>80</sup>

#### *Språkmestring i grunnskolen*

Elevene i grunnskolen representerer et kulturelt og språklig mangfold. Samtidig er det å mestre muntlig og skriftlig norsk en forutsetning for å nyttiggjøre seg undervisning i alle fag. Sammen med sosial bakgrunn er manglende norskkunnskaper den sentrale årsaken til resultatforskjellene mellom elever med og uten innvandrerbakgrunn.<sup>81</sup>

Kunnskapsformidlingen i skolen er i stor grad tekstbasert. Kravene til leseferdigheter øker gjennom skolegangen, og er av stor betydning for å kunne tilegne seg kunnskaper i alle teoretiske fag. Lesing på et annet språk enn sitt morsmål, i vårt tilfelle norsk, er derfor nødvendig for minoritetsspråklige elever for å kunne tilegne seg kunnskap i alle fag. Særlig viktig er god leseferdighet f.o.m. 4. trinn i grunnskolen.<sup>82</sup> Det er også her mange

<sup>73</sup> Regjeringen har som målsetting at skoledagen skal utvides slik at timetallet i Norge kommer opp på gjennomsnittet i OECD-landene. I St.meld. nr 31 (2007-2008), Kvalitet i skolen introduseres en mer helhetlig skoledag i den hensikt å forbedre læringsresultatene i skolen og forbedre elevenes helse. I perioden 2009-2012 utvikles og prøves ut ulike modeller for en skolehverdag med god sammenheng – i form av pedagogisk og annet samarbeid – mellom skole og SFO. Se Nordahl og Gjerustad (2005) for en oversikt over kunnskapen om helhetlig skoledag.

<sup>74</sup> Stortinget vedtok våren 2010 å lovfeste en plikt for kommuner og private skoler til å tilby gratis leksehjelp for elever på 1. – 4. trinn. Tilbudet skal være frivillig og gratis, og det skal ikke være en del av den obligatoriske opplæringen. Formålet med retten til leksehjelp er å gi elevene støtte til læringsarbeidet, gi følelse av mestring, gode rammer for selvstendig arbeid, og medvirke til å utjevne sosiale forskjeller i opplæring.

<sup>75</sup> Grøgaard m.fl. (2008), *Elevenes læringsutbytte: Hvor stor påvirkning har skolen?*, Rapport 45/2008, Oslo. NIFU STEP

<sup>76</sup> Prosjekt leksehjelp ble gjennomført av Utdanningsdirektoratet i perioden mellom 2006-2008, og prøvde ut ulike modeller for leksehjelp og evaluert av Sintef. Se Haugsbakken og Buland (2009).

<sup>77</sup> Rønning, M. (2010), *Homework and Pupil Achievement in Norway – Evidence from TIMSS*, Rapport 1/2010, Statistisk sentralbyrå

<sup>78</sup> Rambøll Management (2011), *Delrapport 1. Evaluering av helhetlig skoledag*

<sup>79</sup> Høsten 2008 gjekk i alt 144 893 barn i skolefritidsordning (SFO). Andelen barn på 1.– 4. trinn som gjekk i SFO, var på omlag 60 prosent. I Oslo vises det til at det er skolene med lavest deltakelse i SFO som har størst andel elever (opp mot 90 prosent) med behov for særskilt støtte i norsk i henhold til Opplæringsloven.

<sup>80</sup> Høsten 2008 hadde 55 prosent av barna i SFO plass med lang oppholdstid. I gjennomsnitt var foreldrebetalingen for en elev som var 25 timer per uke i SFO, kr 1 942 per måned. Foreldrebetalingen for en elev som var i SFO ti timer per uke, var i snitt kr 1 144 per måned (GSD).

<sup>81</sup> Se for eksempel OECD (2009) og NOU 2010: 7

minoritetsspråklige elever sakker akterut, fordi de kan ha problemer med å forstå abstrakte, litterære og lavfrekvente ord. Dette gjenspeiles i resultatene på de nasjonale prøvene, hvor forskjeller i leseferdigheter mellom elever med og uten innvandrerbakgrunn øker jevnt til og med 10. trinn.

For å sikre et likeverdig læringsutbytte i skolen og fremme integreringen i samfunnslivet for øvrig, er tyngdepunktet i den særskilte opplæringen for minoritetsspråklige elever lagt på norskopplæring. Mens det hersker bred enighet om at språkmestring er en grunnleggende forutsetning for skoleresultater, er det stor faglig uenighet rundt hvilken opplæringsmodell som er best egnet for språkopplæring for minoritetsspråklige elever.<sup>83</sup> Særlig kontroversielt er spørsmålet om morsmålsundervisning.

Kritikerne av morsmålsopplæring argumenterer gjerne ut fra en hypotese om at andrespråksferdigheter langt på vei kan predikeres ut fra hvor mye tid den enkelte har brukt på å lære seg språket.<sup>84</sup> Å lære et nytt språk handler om å få øvet seg, og desto mer en øver, desto mer vil en lære. En slik «time-on-task»-hypotese er gjerne enkel og intuitiv forståelig. De fleste har erfart at det å tilegne seg (språk)ferdigheter, krever øving. Når dette trekkes fram som et argument mot tospråklig opplæring, er det ut fra en antakelse om at dette er en opplæringsstrategi som går på bekostning av tiden elevene får til å lære seg andrespråket. Det er likevel mye som tyder på det motsatte, at tospråklighet er en fordel fordi et godt utviklet begrepsapparat i morsmålet gjør det enklere å lære et andrespråk.<sup>85</sup>

Det har de senere årene blitt iverksatt flere generelle tiltak for å styrke leseferdighetene blant elever i grunnskolen,<sup>86</sup> men det å gi minoritetsspråklige elever et likeverdig utbytte av opplæringen vil i mange tilfeller kreve særskilt språkopplæring. I henhold til Opplæringslovens paragraf §

2-8 har minoritetsspråklige elever rett til særskilt språkopplæring inntil de behersker norsk godt nok til å følge ordinær undervisning. Om nødvendig, kan dette også innbefatte tospråklig støtte i fagene og/eller morsmålsopplæring.

Elever som får særskilt språkopplæring, kan også søke om fritak for opplæring i sidemål. Hvorvidt sidemålsopplæring virker hemmende eller fremmende på minoritetsspråklige elevers tilegnelse av norskkunnskaper er et omstridt tema. Det oppfattes også noen steder som problematisk at elever med innvandrerbakgrunn, som er bosatt i kommuner der majoriteten av innbyggerne benytter seg av nynorsk som hovedmål, ikke behersker dette målføret.<sup>87</sup> Det er mangel på tilpasset opplæringsmaterieell på nynorsk for minoritetsspråklige elever.<sup>88</sup>

For at elevene skal få oppfylt retten til særskilt språkopplæring i tråd med lovens intensjon, dvs. som en overgangsordning fram til elevene har tilstrekkelige norskkunnskaper til å følge ordinær undervisning, er skolen/kommunen pliktig å gjennomføre kontinuerlige kartlegginger av norskerferdighetene til elevene. Det er utarbeidet en læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter og en læreplan i morsmål for språklige minoriteter. Hvorvidt elever får oppfylt retten er tilfeldig. Dette gjelder også kvaliteten på opplæringen.<sup>89</sup> I praksis betyr dette at mange minoritetsspråklige elever ikke får den opplæringen de har krav på. OECD påpeker i den forbindelse at politikken er god, men at iverksettingen halter. Konklusjonen er at det er behov for bedre systemer for tilrettelegging, oppfølging og kontroll med tilbudet til minoritetsspråklige elever sentralt og lokalt.<sup>90</sup>

«Norge har innført utallige tiltak for å forbedre opplæringen for minoritetsspråklige elever.

<sup>82</sup> Engen, T. O. (2004), "The Fourth Year Slump i lys av Vygotski og Ricouer". I: *Forsterket tilpasset norskopplæring*, Grunnskolen, Ressursperm, Utdanningsetaten, Oslo kommune

<sup>83</sup> Se Bakken (2007) for en oversikt over effektene av tilpasset språkopplæring for minoritetsspråklige elever.

<sup>84</sup> Porter, R. P. (1990), *Forked Tongue: The politics of bilingual education*, New York: Basic Books

<sup>85</sup> Carrel, P. L. (1991), "Second Language Reading: Reading ability or language proficiency?" I: *Applied Linguistics*, 12: 159-179

<sup>86</sup> Eksempelvis *Gi rom for lesing*. En handlingsplan fra Utdanningsdirektoratet (2003) med målsetting å styrke satsingen på leseferdigheter og motivasjon for lesing blant barn og unge.

<sup>87</sup> Se oppslag i *Nationen* 03.11.2009, der 50 av landets ordførere skrev under på et opprop der de krever mer nynorsk opplæring for innvandrere, <http://www.nationen.no/kultur/article4682314.ece>, hentet 04.06.2011

<sup>88</sup> NOU 2010: 7

<sup>89</sup> NOU 2010: 7; Rambøll Management (2009), *Evaluering av språkløftet og utviklingsprosjekt i skoler med mer enn 25 % minoritetsspråklige elever*, Sluttrapport; Engen, T. O. og L. A. Kulbrandstad (2008), *Tospråklighet, minoritetsspråk og minoritetsundervisning*, Oslo: Gyldendal; Aasen, J. og E. Mønnes (1999), *Minoritets elever i grunnskolen. Analyse av ressursbehovet til særskilt norsk- og morsmålsopplæring*, Rapport nr. 8-1999, Høgskolen i Hedmark; Ryen, E., A. H. Wold og L. de W. Pastoor (2008), "Det er egen tolkning, ikke direkte regler. Minoritetsspråklige elevers morsmålsopplæring og bruk av morsmål". I: R. Hvistendahl (red.): *Flerspråklighet i skolen*, Oslo: Universitetsforlaget

<sup>90</sup> OECD 2009:11

Generelle tiltak omfatter økningen av kvaliteten i grunnopplæringen, tidlig innsats for å forbedre grunnleggende leseferdigheter, heving av skolelederkompetanse og innføring av nye vurderingsverktøy og nytt læreplanverk. Målrettede tiltak inkluderer rådgivning, språklig støttetiltak, læreplanutvikling og diagnostiske prøver på forskjellige språk. Men dersom elever med innvandrerbakgrunn skal oppnå reelle forbedringer i læringsutbytte, er det kanskje nødvendig å se på implementeringen og virkningen av den valgte politikken, spesielt i forhold til forsinkelser i prosessene. Det burde spesielt prioriteres å forbedre læreres og skolelederes evne til å være lydhøre for språklig og kulturelt mangfold».

Østbergutvalget støtter opp om OECDs diagnose, og peker på manglende kunnskap om, og vilje/evne til implementering av eksisterende regelverk blant skoleeiere og skoleledelse.<sup>91</sup> Samtidig framheves de betydelige utfordringene det er for kommunene å tilby et likeverdig tospråklig/morsmålsbasert opplæringstilbud for en innvandrerbefolkning som er bredt sammensatt, både når det gjelder språk, kultur og bosted.<sup>92</sup>

Det er særlig sent ankomne elever<sup>93</sup> som oppnår svakere resultater i grunnskolen. Østbergutvalget anbefaler en innføringsordning for nyankomne elever med opplæring organisert i egne grupper, primært knyttet til nærskolen. Det legges til grunn at et slikt tilbud raskt skal gjøre eleven i stand til å følge ordinær undervisning og øke elevens mulighet til, og motivasjon for, å lære norsk. Flere høringsinstanser er enige i at det er behov for et overordnet tiltak som kan være med på å strukturere og systematisere arbeidet med nyankomne elever.

Østbergutvalget påpeker at skolen har en utfordring med å anerkjenne, videreutvikle og dra veksler på den flerspråklige kompetansen minoritetsspråklige elever kommer til skolen med. I fag-

lige debatter blir den norske skolen ofte kritisert for manglende verdsetting av det språklige og kulturelle mangfoldet i befolkningen. Det pekes på et misforhold mellom allmennkulturelle prosesser henimot økt pluralisme, og statlig utdanningspolitikk henimot språklig assimilering. Opplæringen av minoritetsspråklige elever synes ikke å ha samme status som annen opplæring.<sup>94</sup> I følge opplæringsloven gjelder rett til morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring ved behov og kun til eleven har tilstrekkelig kunnskap i norsk til å følge ordinær undervisning.

De to nasjonale strategiene *Språk åpner dører og Likeverdig opplæring i praksis!* inneholdt et felles forsøk der elever som ikke hadde behov for særskilt norskopplæring, fikk mulighet til å videreutvikle sin tospråklighet gjennom opplæring i morsmål som andrespråk.<sup>95</sup> Et annet forsøk med ikke-europeiske språk som fremmedspråk hadde som målsetting å bidra til større mangfold og bredde i opplæringen i fremmedspråk.<sup>96</sup> Evalueringen av forsøkene viser at behovet for en ytterligere satsing på flerspråklighet i skolen er stort.<sup>97</sup>

Østbergutvalget tilrår at vellykkede prosjekter og forsøk videreføres med sikte på varig styrking av flerspråklighet i grunnopplæringen. Østbergutvalget foreslår også at minoritetsspråklige elever skal gis anledning til å få sitt morsmål som fag, med mulighet for påbygging gjennom hele skoleløpet, som alternativ eller tillegg til andre fremmedspråk, og at tilbudet om å ta ikke-vestlige språk som fremmedspråk utvides. Ny teknologi kan benyttes som et supplement til morsmålslærere.

## 7.5 Videregående opplæring

Gjennom videregående opplæring skal elevene bruke sine grunnleggende ferdigheter til å tilegne seg studiekompetanse eller yrkeskompetanse

<sup>91</sup> Skolelederne har ikke oversikt over hvor mange flerspråklige elever som får opplæring etter de nye læreplanene i grunnleggende norsk og morsmål for språklige minoriteter, mange er ikke en gang klar over at disse eksisterer - til tross for at læreplanene har virket siden august 2007. Kun 46 prosent av grunnskolene benyttet seg av kartleggingsverktøyet som er utarbeidet i tilknytning til læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter.

<sup>92</sup> Mange (særlig små) kommuner, har problemer med å rekruttere flerspråklige lærere. Dette synes å bero på bl.a. annet små stillingshjemler og få kvalifiserte søkere til utlyste stillinger (Danbolt m.fl. 2010).

<sup>93</sup> Elever som ankommer landet i ungdomsskolealder eller senere.

<sup>94</sup> NOU 2010: 7; Rambøll Management 2009; Vibe, Åmodt og Carlsen (2009); Rambøll Management (2006); Svendsen (2006); Pihl (1998) (2010)

<sup>95</sup> Forsøket ble avsluttet i 2009 og har blitt evaluert av Fremmedspråksenteret i Trondheim (2010).

<sup>96</sup> Satsingen på fremmedspråk bygger på en uttrykt bekymring fra Regjeringen om at opplæringstilbudet i skolen ikke samsvarer med det økte behovet for fremmedspråkkompetanse i samfunnet. Siden 2001 har det vært et tydelig bortvalg av fremmedspråk på ungdomstrinnet, samt en betydelig nedgang i antallet elever i videregående opplæring som ønsker fordypning i et ikke-vestlig fremmedspråk. Tendensen gir negative ringvirkninger i form av rekrutteringsproblemer på språkfagene ved Universitetet og høyskoler. Se bl.a. Kunnskapsdepartementet (2005).

<sup>97</sup> Rambøll Management (2009)



som setter dem i stand til å delta aktivt i samfunnet gjennom høyere utdanning og yrkesliv.

Norge er blant landene med størst relativ forskjell i ledighet mellom dem med og uten fullført videregående opplæring.<sup>98</sup> Fullført videregående opplæring er derfor en viktig inngangsbillett til et meningsfylt arbeid og økonomisk handlegrihet.

### 7.5.1 Situasjonsbeskrivelse

Mange ungdommer med innvandrerbakgrunn gjennomfører videregående opplæring på en god måte. Samtidig knytter det seg en betydelig utfordring til å få ned frafallet, som er særlig høyt i denne elevgruppen.<sup>99</sup> Så godt som en tredjedel av all ungdom faller fra videregående opplæring.<sup>100</sup>

I 2009 gikk 84 prosent av elevene som selv har innvandret direkte over i videregående opplæring etter endt ungdomsskole. Dette var betydelig færre enn overgangsraten på 96 prosent for barn av innvandrere og gjennomsnittet på 97 prosent for alle elever. Kjønnforskjellene var gjennomgående små. Til sammen har 10 prosent av alle elevene i videregående opplæring i alderen 16-19 år innvandrerbakgrunn.

91 prosent av alle i alderen 16-18 år deltar i videregående opplæring. Andelen har vært stabil siden 2000. For innvandrererelever har det vært en svak økning i deltakelse fra 63,7 prosent i 2000 til 66,9 prosent i 2009. For norskfødte med innvandrerforeldre har det vært en større økning i deltakelse. I 2000 deltok 82,1 prosent i denne gruppen i videregående opplæring. Andelen har steget jevnt til 89,5 prosent i 2009. Deltakelsen for norskfødte med innvandrerforeldre er med andre ord bare litt lavere (et halvt prosentpoeng) enn deltakelsen for alle 16-19-åringene. I alle grupper deltar jenter i litt større grad enn gutter.

Flest innvandrererelever i videregående opplæring kommer fra Irak, Somalia, Afghanistan, Russland og Iran. Blant barn av innvandrere er det flest elever med bakgrunn fra Pakistan, Vietnam, Tyrkia og Sri Lanka. Barn av innvandrere og elever uten innvandrerbakgrunn fordeler seg likt på yrkesfaglige og studieforbereende linjer. Blant elever som selv har innvandret er det 70 prosent

som velger studieforbereende linjer, og 30 prosent som velger yrkesfaglig studieretning.

Gjennomføringsgraden har vist seg stabil over tid. Omlag 70 prosent i hvert kull fullfører videregående opplæring i løpet av fem år, dvs. at de oppnår studie- eller yrkeskompetanse. Rundt 20 prosent slutter underveis. De øvrige elevene gjennomfører hele videregående løpet uten å bestå, eller de er fremdeles i videregående skole fem år etter at de begynte.

Mens barn av innvandrere totalt sett fullfører i samme grad som elever uten innvandrerbakgrunn, er det særlig gutter med innvandrerbakgrunn og innvandrererelever som faller fra videregående opplæring. Blant innvandrerne sluttet 37 prosent av guttene, sammenliknet med 23 prosent av jentene. Blant barn av innvandrere sluttet 22 prosent av guttene innen fem år, sammenliknet med 11 prosent av jentene.

Gjennomføringsgraden i 2004-kullet er generelt høyere på studieforbereende linjer sammenliknet med yrkesfag. 86 prosent av alle jentene og 78 prosent av alle guttene gjennomførte studieforbereende program innen fem år. Blant innvandrererelevne var fullføringsgraden 70 prosent blant jentene og 57 prosent blant guttene. Blant barn av innvandrere, fullførte 83 prosent av jentene og 76 prosent av guttene. På yrkesfaglig program var fullføringsgraden for alle elever på henholdsvis 60 prosent for jentene og 52 prosent for guttene. Blant innvandrererelever fullførte 53 prosent av jentene og 35 prosent av guttene. Blant barn av innvandrere fullførte 61 prosent av jentene og 36 prosent av guttene.

Andelen elever med innvandrerbakgrunn som gjennomfører uten å bestå alle fag (særlig matematikk), og dermed sannsynligvis vil ha problemer med å skaffe seg jobb, er bekymringsfull høy. Det gjelder så mye som en tredel av alle elevene.<sup>101</sup>

Med dagens frafallsmønster forventer SSB at problemene for ufaglærte med å få seg jobb vil øke framover.<sup>102</sup> Samtidig forventes det mangel på høyt utdannet arbeidskraft innenfor en del sektorer.

Karakterforskjellene mellom ungdom med og uten innvandrerbakgrunn er gjennomgående større på videregående enn på ungdomstrinnet.<sup>103</sup> Likevel fullfører barn av innvandrere videregående

<sup>98</sup> Ledigheten blant grunnskoleutdannede var i 2006 dobbelt så stor som den gjennomsnittlige ledigheten (Gabrielsen og Lagerstrøm 2005).

<sup>99</sup> Støren m. fl. (2007); Birkelund og Mastekaasa (2009); Lødding (2009)

<sup>100</sup> En del tar opp igjen skolegang, eller oppnår tilsvarende realkompetanse som voksne, slik at rundt 80 prosent etter hvert oppnår kompetanse på videregående nivå (Kilde: SSBs statistikk over utdanningsnivå).

<sup>101</sup> Lødding (2009)

<sup>102</sup> Arbeidsledigheten vil i første rekke gjøre seg gjeldende blant lavt utdannede når nærmere 20 prosent av hvert årskull konkurrerer om de relativt få jobbene som ikke krever kompetanse utover grunnskolenivå (Bjørnstad m.fl 2008).

Tabell 7.10 Elever som startet i grunnkurs for første gang høsten 2004, etter status for oppnådd nivå etter fem år og innvandringskategori. Prosent

	Fullført med studie- eller yrkeskompetanse		Ikke oppnådd studie- eller yrkeskompetanse		
	Fullført på normalt tid	Fullført på mer enn normalt tid	Fortsatt i videregående opplæring 2009	Gjennomført VKII eller gått opp til fagprøve, ikke bestått	Sluttet underveis
Elever, i alt	56	13	5	8	18
Innvandrere, i alt	39	13	7	11	30
Norskfødte med innvandrereforeldre, i alt	56	11	4	12	16

Kilde: SSB

de opplæring på lik linje med elever uten innvandrerbakgrunn, og uavhengig av sosial bakgrunn. Ser vi på karakterene i videregående opplæring, har elever med norsk bakgrunn de beste resultatene. Innvandrere har de laveste gjennomsnittskarakterene, og barn av innvandrere har et resultat som plasserer seg omtrent midt mellom de andre to gruppene. Vi finner karakterforskjeller landgruppene i mellom. Mens ungdom fra Chile ikke oppnår spesielt gode resultater, til tross for at mange av foreldrene har forholdsvis høy utdanning, oppnår ungdom fra Vietnam og Sri Lanka spesielt gode resultater, selv når foreldrene har lav utdanning. I andre grupper sammenfaller barnas og foreldrenes skolerresultater. Ungdom med bakgrunn fra Iran eller Bosnia med relativt høyt utdannede foreldre, oppnår relativt gode karakterer, mens ungdom fra Somalia, Kosovo og Irak med lavt utdannede foreldre oppnår dårligst karakterer.<sup>104</sup>

### 7.5.2 Årsaker til resultatforskjeller, igangsatte tiltak og tilrådinger fra andre utvalg

Generelt, forklares frafall fra videregående opplæring som utfallet av en lengre, sammensatt pro-

sess. Det har gjerne sammenheng med mangel på grunnleggende kompetanse, som for eksempel lese- og skriveferdigheter. Dette har også vært utgangspunktet for utviklingen av tiltakspakkene *Satsing mot frafall*<sup>105</sup> og *Ny GIV*,<sup>106</sup> som knesetter prinsippet om tidlig og helhetlig innsats. Tiltakspakkene dreier seg i stor grad om forebygging, dvs. å sikre at elever kommer inn i gode læringsprosesser og oppnår språklig, faglig og sosial mestring og utvikling. Og det handler om raskt å iverksette tiltak når en elev sakker akterut i skolen. Satsingen bygger på et mangfold av tiltak, og legger til grunn at innsatsen må forankres lokalt og baseres på langsiktig, kontinuerlig og målrettet arbeid som involverer aktører både i og utenfor skolen. Dette, sammen med at satsingen er pågående, gjør det vanskelig å vurdere den overordnede effekten på det nåværende tidspunkt.

Østbergutvalget anser det som sannsynlig at elever med innvandrerbakgrunn vil nyte godt av de universelle tiltakene som ligger i tiltakspakken mot frafall, men at skolen må innarbeide et flerkulturelt perspektiv i universelle tiltak. Samtidig peker innstillingen på forskning som viser at mange elever med innvandrerbakgrunn også har særskilte behov. Tidlig frafall på yrkesfag, og manglende gjennomføring med bestått i alle fag i studieforberedende retninger, er to viktige årsaker til at minoritetsspråklige elever i videregående opplæring ikke oppnår yrkes- eller studiekompetanse

<sup>103</sup> Bakken, A. (2003), *Minoritetsspråklig ungdom i skolen. Reproduksjon av ulikhet eller sosial mobilitet?* NOVA rapport 15/03; Birkelund og Mastekaasa (2009)

<sup>104</sup> Fekjær, S. B. og I. Brekke (2009), "I samme båt. Frafall fra videregående og arbeidsmarkedstilknytning blant etterkommere og unge med majoritetsbakgrunn". I: G. E. Birkelund og A. Mastekaasa (red.), *Integrert? Innvandrere og barn av innvandrere i utdanning og arbeidsliv*, Oslo: Abstrakt forlag

<sup>105</sup> Satsingen mot frafall i videregående opplæring ble iverksatt i årene 2003–2006, med utgangspunkt i St.meld. nr. 6 (2002–2003), Tiltaksplan mot fattigdom, Sosialdepartementet

<sup>106</sup> *Ny GIV* er en helhetlig tiltakspakke som skal pågå fram til 2013 og motvirke frafall. Tiltakspakken er utviklet av Kunnskapsdepartementet.

i samme omfang som andre ungdommer.<sup>107</sup> Oppfølging rundt overgangsfaser, styrket satsing på sent ankomne elever, og utvikling av alternative opplæringsløp ansees derfor som nødvendig for å motvirke resultatforskjellene.

#### *Svake faglige forutsetninger og den kritiske overgangen mellom nivåer*

Frafall er sterkt knyttet til elevenes faglige forutsetninger fra grunnskolen. Høyt fravær og lave karakterer er risikofaktorer. Det faktum at resultatforskjellene mellom elever med og uten innvandrerbakgrunn øker fra grunnskolen til videregående opplæring, antyder at den negative effekten på læringsutbytte av lav sosial bakgrunn og språkvansker øker utover i opplæringsløpet. Resultatet er at elever med innvandrerbakgrunn, i større grad enn sine medelever, faller fra videregående opplæring.<sup>108</sup>

Uavhengig av studieretning og bakgrunn, gir elever med innvandrerbakgrunn utrykk for at videregående opplæring var vanskeligere enn de hadde forestilt seg.<sup>109</sup> Mange ord og uttrykk i lærebøkene er vanskelige å forstå og elevene har problemer med å relatere seg til eksemplene som brukes i undervisningen. Når lærebøker og undervisningsformer forutsetter språklig og kulturhistorisk erfaring og kunnskap som elever med et annet morsmål enn norsk ikke besitter, så gir det spesifikke utfordringer for elever med innvandrerbakgrunn. Dette viser skoleverkets utfordringer med å tilrettelegge opplæringen for en mangfoldig elevgruppe, og manglende bevissthet fra opplæringsmyndighetenes side i utformingen av kunnskapsmål og læreplaner.

Siden overgangen mellom nivåer viser seg å være et kritisk punkt for mange elever, har forskere pekt på mangelfull veiledning ved valg av fag og linjer som en viktig årsak til frafall. Mange elever med innvandrerbakgrunn slutter fordi opplevelsen av skolehverdagen ikke svarer til forventningene. De opplever i sterkere grad enn sine medelever utdanningspress fra foreldre. Forel-

drene har ofte høye ambisjoner på barnas vegne, og driver dem mot prestisjefylte, og dermed også krevende, studieretninger. I kombinasjon med manglende kjennskap til norsk opplæringsystem og arbeidsliv, kan dette lede elever uten tilstrekkelig faglige evner og forutsetninger til urealistiske utdanningsvalg som resulterer i frafall.<sup>110</sup> En realistisk vurdering og veiledning av elevens forutsetninger og studiets eller yrkets krav, er derfor essensielt i overgangen mellom skolenivåer, og mellom skole og yrkesliv.

OECD har tidligere kritisert den svake tilknytningen til arbeidslivet i skolens karriereveiledning.<sup>111</sup> Siden den gang har vi fått *Kunnskapsløftet*, der karriereveiledning løftes fram som et viktig element. Gjennom tiltaket *Partnerskap for karriereveiledning* har Regjeringen satt fokus på kompetanseutvikling blant skolerådgivere for å motvirke feilvalg. Det nye faget *Utdanningsvalg*, som skal gi kunnskap om arbeidsliv og videre utdanning, er blitt en obligatorisk del av ungdomstrinnet fra 2008/2009. Det eksisterer fortsatt lite kunnskap og forskning om fagets effekt, men behovet for en ytterligere profesjonalisering av rådgivningskorpset synes vedvarende. Rådgivere i ungdomsskolen og i videregående skole peker særlig på at karriereplanlegging for elever med innvandrerbakgrunn oppleves som vanskelig. De peker på manglende kunnskap og kompetanse når det gjelder minoritetsspråklige elevers særskilte utfordringer, og utfordringer i forhold til interkulturell kommunikasjon.<sup>112</sup>

IMDi har ansatt minoritetsrådgivere som tjenestegjør ved et utvalg videregående skoler i åtte fylker. Skolene har en stor andel elever med minoritetsbakgrunn. Minoritetsrådgiverne skal primært arbeide med å forebygge tvangsekteskap.

#### *Innføringstilbud for sent ankomne elever*

Det er om lag 24 000 personer med oppholdstillatelse i aldergruppen 13-24 år som har fem års botid eller mindre i Norge.<sup>113</sup> Det er også denne

<sup>107</sup> Lødding (2009)

<sup>108</sup> NOU 2010: 7. Det må også påpekes at det generelt er store geografiske forskjeller i gjennomstrømmningen, men at disse igjen knytter seg til sosial situasjon. Elever bosatt i regioner med mange lavt utdannede har noe lavere fullføringsandel. Det kan tolkes som at utdanningsvalg reproduseres over generasjoner. Sogn og Fjordane er på topp, av elevene som startet videregående opplæring i 2004 fullførte 74 prosent av elevene innen fem år. Dårligst ut kommer de tre nordligste fylkene samt Østfold og Akershus hvor gjennomstrømningsprosenten varierer fra 52 til 64 prosent.

<sup>109</sup> Lødding (2009)

<sup>110</sup> Bakken, A. (2003); Leirvik, M. S (2010), "For mors skyld! Utdanning, takknemlighet og status blant unge med pakistansk og indisk bakgrunn". I: *Tidsskrift for ungdomsforskning*, 1 (1): 51-72

<sup>111</sup> OECD 2004

<sup>112</sup> Buland, T. og I. H. Mathiesen (2008), *Gode råd? Kunnskapsoversikt over feltet yrkes- og utdanningsrådgivning, sosialpedagogisk rådgivning og oppfølgingstjeneste i norsk skole*, Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn

<sup>113</sup> Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO) (2010), *Sluttrapport, Likeverdig opplæring i praksis! Tiltak 20, ungdom med svak grunnoplæring fra hjemlandet og kort botid i Norge*, Oslo: NAFO

elevgruppen som gjennomgående har de svakeste resultatene i videregående opplæring. Dess eldre elevene er når de kommer til Norge, dess lavere er sannsynligheten for at de fullfører videregående opplæring. Det gjelder særlig de som ankommer Norge i ungdomsskolealder. Så mange som 17 prosent av disse registreres heller aldri i den videregående skolen.<sup>114</sup>

Årsakene til manglende fullføring av videregående opplæring i denne elevgruppen er sammensatte, men generelt påpekes det at skolens innsats rettet mot nyankomne er for dårlig.<sup>115</sup> Det gjelder både språkopplæring og faglig støtte. Retten til videregående opplæring gjelder uavhengig av elevens norskkunnskaper. Mange elever som begynner i videregående skole har derfor ikke tilstrekkelige språklige kvalifikasjoner til å kunne følge opplæringen.

Minoritetsspråklige elever i videregående skole har, i henhold til opplæringslovens § 3.12, rett til særskilt språkopplæring. Rettighetsfestingen til tross, situasjonen er den samme som i grunnskolen. Manglende oppfølging av minoritetsspråklige elever, og manglende kvalitetsutvikling av opplæringen for denne gruppen, er godt dokumentert. Videre påpekes skolenes manglende evne til å se elevenes opplæring i sammenheng med en, ofte vanskelig, helhetlig livssituasjon. OECD beskriver mangelen på en systematisk implementering av et innføringstilbud for innvandrerelever som en hovedutfordring for det norske opplæringssystemet.<sup>116</sup>

Østbergutvalget går inn for en endring av regelverket, slik at innføringsklasser tillates. I den forbindelse drøftes også bruk av differensierte læreplaner som et virkemiddel for å forhindre frafall. Med henvisning til variasjoner i bosetting og ressursgrunnlag samt behovet for fleksibilitet i regionale løsninger, avstår utvalget fra å spesifisere tilbudets form og innhold nærmere, men viser i stedet til noen eksempler på ulike modeller som har vært prøvd ut i praksis, og som det kan bygges videre på.<sup>117</sup> NAFO (Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring) har i den forbindelse pekt på at variabelt elevgrunnlag i kommunene er en

utfordring for opprettholdelse av opplæringstilbud for denne elevgruppen. Når ressursene som tildeles til et tilrettelagt opplæringstilbud knyttes til antall elever med behov og vedtak, blir også kvaliteten dårligere fordi kontinuiteten og lærerkompetansen forsvinner. For å sikre kvaliteten og kontinuiteten på opplæringen, må tilbud som dette gjøres permanent, samtidig som en sikrer muligheten for fleksible løsninger regionalt.<sup>118</sup>

Østbergutvalgets innstilling følges opp i stortingsmelding om ungdomstrinnet<sup>119</sup> der det foreslås at opplæringsloven skal åpne for at skoleeiere kan tilby særskilte innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever i grunnskole og i videregående opplæring. Kunnskapsdepartementet vil vurdere om det er behov for ytterligere nasjonale føringer når det gjelder innhold i, og organisering av, særskilte innføringstilbud.

#### *Høyt frafall blant gutter med innvandrerbakgrunn på yrkesfaglige studieretninger*

Blant elevene med innvandrerbakgrunn, er det særlig gutter på yrkesfag som har høyt frafall, og frafallet blant disse elevene er spesielt høyt det første opplæringsåret.<sup>120</sup> Siden det også er elevene med de dårligste karakterene som oftest velger yrkesfag, forklares frafallet delvis med svakt faglig grunnlag fra grunnskolen. Overgangen fra grunnskole til videregående opplæring blir simpelthen for krevende for mange.

Med Reform -94 ble videregående opplæring et tilbud til alle elever. Det krever at skolen klarer å utvikle seg i takt med denne endringen. Det er blitt stilt spørsmål ved om dagens videregående opplæring i tilstrekkelig grad er tilpasset mangfoldet i elevsammensetningen.<sup>121</sup> Forskere påpeker at en rekke ungdommer som velger yrkesfaglig løp mot vitnemål eller fag/svennebrev burde vært veiledet inn i planlagte løp mot kompetanse på lavere nivå. Den ordinære opplæringen ansees for denne gruppen å være for teoritung, og for å basere seg for mye på klasseromsundervisning, når praksis i arbeidslivet kunne vært en bedre læringsarena.

Opplæringsloven gir adgang til alternative opplæringsløp som *Lærekandidatordningen* og *Praksisbrevordningen* for elever som ikke er moti-

<sup>114</sup> Falch, T. og O. H. Nyhus (2009), *Frafall fra videregående opplæring og arbeidslivstilnytning for unge voksne*, Trondheim: Senter for økonomisk forskning

<sup>115</sup> NOU 2010: 7; OECD (2009); St.meld. nr. 31 (2007-2008); Rambøll Management Management (2008)

<sup>116</sup> OECD (2009)

<sup>117</sup> Som et av tiltakene i strategiplanen *Likeverdig opplæring i praksis!* Ble det gjort forsøk med innføringsklasser for innvandrere over 16 år med kort botid, se NAFO (2010). Også i NOU 2010:7 framkommer det eksempler på slike innføringstilbud.

<sup>118</sup> NAFO (2010)

<sup>119</sup> St.meld. nr. 22 (2010 – 2011), *Motivasjon – Mestring – Muligheter*, Kunnskapsdepartementet, kap. 4.1.4

<sup>120</sup> Birkelund, G. E. og A. Mastekaasa (red.) (2009)

<sup>121</sup> Markussen, E., H. Høst, M. Evensen og T. S. Prøitz (2009), *Evalueringsrapport med praksisbrev. Delrapport 1 2009*, Rapport 32/2009, Oslo: NIFU STEP

vert, eller mangler faglig forutsetninger for ordinær skolegang fram mot bestått vitnemål. Et alternativt løp kan bringe eleven tettere på arbeidslivet og innebærer potensielt store gevinster for individ og samfunn, når alternativet er frafall og svak arbeidslivstilknytting. Evalueringer av ordningene viser at flesteparten av deltakerne ønsker å fullføre videregående med fagbrev.<sup>122</sup> Tross positive evalueringer og stort potensial for forebygging av frafall, benyttes ordningene i liten grad.<sup>123</sup> I evalueringen er det beregnet at bedre bruk av disse ordningene, bør øke andelen som består videregående fra 70 opp mot 85 prosent.<sup>124</sup>

Forskerne bak evalueringene anbefaler en utvidet bruk av ordningene. Samtidig understrekes det at dette betinger at elevene oppnår relevant kompetanse som gjør dem ønsket av arbeidsgiver, og at bedriftene forplikter seg til opplæring. Videre må de som velger praksis sikres gode og fleksible tilbud om full videregående opplæring når de er klare for det. Ordningene må være planlagte og søkbare løp, ikke bare nødløsninger når alt annet er mislykket. Ordningen skal ikke være minste motstands vei for ungdomsskole, videregående skole eller elev. Det stiller krav til profesjonell rådgivnings- og veiledningstjeneste. Det er viktig at elev, så vel som bedrift, får justert holdninger, forventninger og krav til praksisperiode og arbeidsliv generelt i forkant av kontraktinngåelse, og at elev får tett oppfølging i bedrift.

Nettopp tilgang til, og oppfølging på, praksisplass og læreplass er generelt blitt pekt på som en utfordring for elever med innvandrerbakgrunn. Blant de relativt få elevene som faktisk gjennomfører de to første opplæringsårene, for så å falle fra, ansees mangel på læreplass som en årsak. Elever med innvandrerbakgrunn har større vansker med å få læreplass enn sine medelever. Elevenes mangel på relevant nettverk, og dermed kjennskap til kravene som gjelder i de aktuelle områdene av arbeidslivet, manglende norskopplæring, og diskriminerende holdninger blant arbeidsgivere løftes fram som mulige årsaksforklaringer.<sup>125</sup> Samtidig pekes det på at kompetan-

### Boks 7.3 Praksisbrevordningen og lærekandidatordningen

Praksisbrevordningen og lærekandidatordningen er forsøksordninger som gir elevene mulighet til å ta videregående opplæring med sikte på kompetanse på et lavere nivå enn fag- og svennebrev. Opplæringen er mer praksisorientert og setter andre mål for opplæringen enn de som er fastsatt i læreplanene. Lærekandidaten har rett til spesialundervisning, som for eksempel særskilt norskopplæring i opplæringstiden. Opplæringen gir ikke fullt fag- eller svennebrev, men sikrer en viss kompetanse som kan brukes i arbeidslivet, og kan styrke muligheten til å fortsette opplæring i videregående skole. Selv om deltakeren kan velge å avslutte etter toårig praksisbrev, er målet for ordningen at de skal over i ordinær lærekontrakt og fortsette mot fullverdig fagbrev.

sen i forhold til elever med innvandrerbakgrunn gjennomgående er lav blant aktørene i videregående opplæring, og særlig lav blant faglige ansvarlige og instruktører i lærebedrifter.<sup>126</sup>

## 7.6 Høyere utdanning

Norge er blant de landene i verden der en stor andel av befolkningen har høyere utdanning. Undervisning og forskning på globale utfordringer som miljø- og klimaendringer, nye energiformer, nød og undertrykking, helse og utdanning, etnisk mangfold, omfordeling og rettferdighet, har en framtrædende plass og legger viktige premisser for samfunnsdebatt og kollektiv selvforståelse, identitet og etisk bevissthet. Som sentrale kulturbærere, spiller forsknings- og utdanningsinstitusjonene en viktig integrerende rolle i samfunnet.

### 7.6.1 Situasjonsbeskrivelse

Inkludering i høyere utdanning beskrives som en suksesshistorie. Både for den enkelte som gjennom egen innsats har lyktes med å kvalifisere seg og gjennomføre høyere utdanning, for det norske

<sup>122</sup> Ordningen er tidligere evaluert av Buland og Nyhavn (2007) i forbindelse med *Satsing mot frafall*. I tillegg evalueres Praksisbrevordningen av NIFU frem til juni 2011. Den første delrapporten ble publisert av Markussen m.fl. i 2010.

<sup>123</sup> Markussen E., B. Lødding, N. Sandberg og N. Vibe (2006), *Forskjell på folk – hva gjør skolen? Valg, bortvalg og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring blant 9749 ungdommer som gikk ut av grunnskolen på Østlandet våren 2002. Hovedfunn, konklusjoner og implikasjoner fem år etter*, Rapport 13/2008, Oslo: NIFU STEP

<sup>124</sup> Markussen m.fl. (2009)

<sup>125</sup> NOU 2010: 7

<sup>126</sup> Buland, T., V. Havn, L. Finbak og T. Dahl (2007), *Intet menneske er en øy. Rapport fra evalueringen av tiltak i Satsing mot frafall*, Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn

Tabell 7.11 Overgang fra videregående utdanning. Ny utdanningsaktivitet høsten 2009. Prosent

	Lærling	Folke- høgskoler	Videre- gående utdanning	Fagskoler	Høyere utdanning	Utdanning i utlandet	Ikke i utdanning
Elever, i alt	1,2	6,1	4,7	2,0	24,9	1,3	59,8
Innvandrere	0,9	0,6	5,9	1,3	27,1	1,4	62,7
Norskfødte med innvandrerforeldre	0,5	1,8	7,2	0,9	41,7	5,1	42,8

Kilde: SSB

opplæringssystemet og for norsk integreringspolitikk.<sup>127</sup>

Elever med innvandrerbakgrunn fortsetter i større grad direkte over i høyere utdanning enn elever uten innvandrerbakgrunn, men det er også en større andel som ikke fortsetter i utdanning. Norskfødte med innvandrerforeldre er den gruppen som i størst grad fortsetter direkte med høyere utdanning, og som i minst grad ikke er i utdanning høsten etter avsluttet videregående opplæring.

Blant alle landets ungdommer i alderen 19-24 år var tre av ti under høyere utdanning i 2009. Blant barn av innvandrere i denne aldersgruppen studerte 37 prosent, 7 prosent flere enn ellers i befolkningen. Andelen norskfødte med innvandrerforeldre i alderen 19-24 år som studerer har økt fra 27,6 prosent i 1999 til 37,1 prosent i 2009. For både menn og kvinner er andelen langt høyere enn i befolkningen totalt.

Gjennomsnittstallene skjuler imidlertid store forskjeller. Mens barn av innvandrere deltar i enda større grad enn øvrig ungdom, henger ungdom som selv har innvandret fortsatt etter, med en deltakelse i høyere utdanning på 17 prosent. At få innvandrere tar høyere utdanning, skyldes først og fremst at færre gjennomfører videregående opplæring, og dermed ikke er kvalifisert til høyere utdanning. Generelt er kvinner bedre representert enn menn, og innvandrernes døtre studerer mest av alle.

Det er også forskjeller mellom landgruppene. Norskfødte med kinesiske, srilankiske, indiske og polske foreldre har den klart høyeste deltakelse i høyere utdanning. Samtidig er studenter med bakgrunn fra Somalia, Marokko, Tyrkia og Thailand underrepresentert i høyere utdanning. Slike forskjeller kan ofte forklares med forskjeller i migra-

sjonshistorikk, botid i landet og opplæringstilbud i opprinnelseslandet.

Det er en konsentrasjon ved enkelte fag og studieområder, særlig er apotekfag og tannhelsefag populært. Enkelte viktige studieretninger, som lærerutdanningen, har vansker med å rekruttere personer med innvandrerbakgrunn. Få personer med innvandrerbakgrunn studerer på områder der samfunnsmessige hensyn tilsier at det bør være større mangfold. Her er det forskjeller mellom institusjonene, men områder der institusjonene bør sørge for at det er god rekruttering fra innvandrerbefolkningen er blant annet lærerutdanning, politiutdanning, barnevernspedagog- og sosionomutdanning.

Andelen innvandrere med bakgrunn fra ikke-vestlige land som opplever arbeidsledighet et halvt år etter eksamen, er over dobbelt så høy som blant dem med norsk bakgrunn.<sup>128</sup> Det vises til kapittel 9, Bedre bruk av innvandreres medbrakte kompetanse.

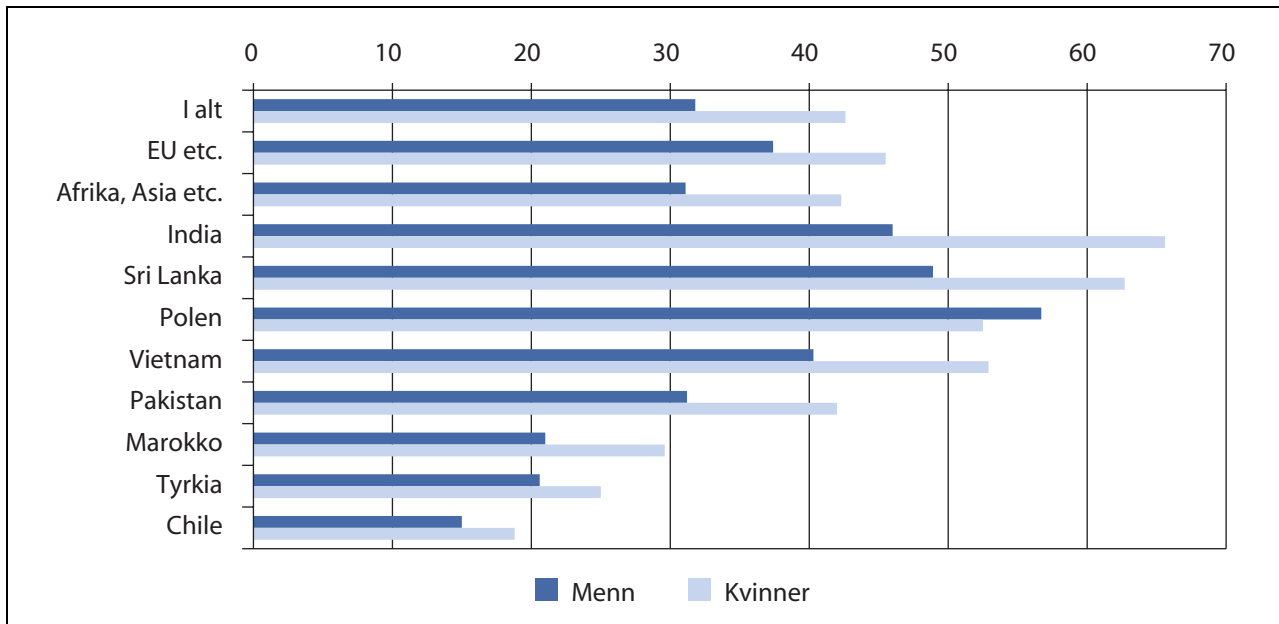
### 7.6.2 Årsaksforklaring, igangsatte tiltak og tilrådinger fra andre utvalg

Det har gjennom en årrekke vært en målsetting å rette opp i skjevrekutteringen til høyere utdanning. Særlig førskolelærerutdanningen og barnevern-utdanningen har blitt prioritert.<sup>129</sup> Skjevrekutteringen til høyere utdanning må til en viss grad sees i sammenheng med det høye frafallet i videregående opplæring. I den forbindelse ansees tiltak rettet mot opplæringssystemets lavere nivåer som en viktig intervensjon når det gjelder å

<sup>128</sup> Støren (2006)

<sup>129</sup> Se f.eks Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2006), Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen og mål for inkludering, Vedlegg til St.prp. nr 1 (2006-2007) og Prop. 1 S (2010-2011) Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet

<sup>127</sup> NOU 2008: 3, Sett under ett; NOU 2010: 7



Figur 7.3 Norskfødte med innvanderforeldre 19-24 år, andel i høyere utdanning. Kjønn og landbakgrunn<sup>1,2</sup>. 2009. Prosent.

<sup>1</sup> EU etc. = EU/EØS, USA, Canada, Australia og New Zealand.

<sup>2</sup> Afrika, Asia etc = Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania unntatt Australia og New Zealand, og Europa utenom EU/EØS.

Kilde: Utdanningsstatistikk, SSB

sikre senere deltakelse i høyere utdannelse. Videre må forskjellene mellom de ulike landgruppene sees i sammenheng med botid, migrasjonshistorikk og opplæringsystemets posisjon i opprinnelseslandet.

Rekruttering av studenter med ulike bakgrunn oppfattes av mange som et samfunnsansvar.<sup>130</sup> Sentrale myndigheter, universiteter og høyskoler må, i følge Støren, sammen ta ansvar for å bidra til at sammensetningen av studentmassen avspeiler at samfunnet er blitt mer flerkulturelt. Videre må representanter og organisasjoner for etniske minoriteter, studenter, deres foreldre og religiøse og sekulære ledere ansvarliggjøres i arbeidet med å utvikle strategier og tiltak for å få til en bredere rekruttering. Innvandrerbefolkningen har også selv et ansvar for bredderekrutteringen, i form av valg av studieretning. I dag er tendensen at ungdom med innvandrerbakgrunn bevisst velger blant et snevert utvalg av prestisjefylte studier.<sup>131</sup>

Stjernøutvalget og Østbergutvalget beskriver begge en rekke igangsatte prosjekter ved ulike utdanningsinstitusjoner som omhandler informasjonsarbeid, rekruttering, stipendordninger, opp-

følgingsarbeid, og mentorprogrammer rettet mot studenter med innvandrerbakgrunn. Prosjektene beskrives som viktige og med gode resultater, men det framgår i liten grad hvilken konkret effekt disse programmene har hatt på rekrutteringen. Dette må sees i sammenheng med mangelfull kunnskap på området. Svært få utdanningsinstitusjoner fører statistikk over studentmassens innvandrerbakgrunn. Det er behov for mer forskning om innvandrerbefolkningens studievalg og yrkeskvalifisering.

## 7.7 Innvandrerbefolkningens utdanningsresultater i et levekårsperspektiv

Utdanning er et sentralt virkemiddel for utjevning av levekår i befolkningen. Kompetansen til befolkningen virker inn på verdiskapningen i landet, og dermed på hvor store ressurser som samlet er til fordeling.<sup>132</sup> For den enkelte er utdanning ofte starten på en årsakskjede som gjør det mulig å realisere ressurser på andre levekårsområder.

<sup>130</sup> NOU 2010:7; NOU 2008:3

<sup>131</sup> Støren, L. A. (2009), *Choice of Study and Persistence in Higher Education by Immigrant Background, Gender and Social Background*, Rapport 43/2009, Oslo: NIFUSTEP

<sup>132</sup> OECD (2009) refererer til beregninger som viser at forskjell mellom land i voksnes leseferdigheter på 1% er forbundet med 2,5 % forskjell i arbeidsproduktivitet og 1,5 % forskjell i BNP per innbygger.

Utdanning gir jobbmuligheter, som igjen har betydning for inntekt, som igjen påvirker mulighetene på boligmarkedet og tilgangen til et helsefremmende nærmiljø. Utdanning er også viktig for likestilling og samfunnsdeltakelse.<sup>133</sup> Det er mange faktorer som innvirker på levekår, men lav utdanning utgjør en betydelig risikofaktor. Generatoren i framtidig sosial ekskludering er skolen, og marginalisering indikeres ved dårlige karakterer.<sup>134</sup>

Fordelingsutvalget<sup>135</sup> viser til at lavinntektsproblemer blant innvandrere med ikke-vestlig landbakgrunn skyldes at mange mangler formell utdanning og at færre er yrkesaktive enn i befolkningen forøvrig. Utdanning som virkemiddel for å utjevne levekårsforskjeller er derfor særlig viktig i et integreringsperspektiv.

Som en følge av sterk offentlig satsing på utdanning og økte krav til utdanning i arbeidslivet, er økningen i befolkningens utdanningsnivå et av de mest markante trekkene ved samfunnsutviklingen de siste tiårene. I dag ansees fullført videregående opplæring til en viss grad som inngangsbilletten til yrkeslivet, mens utdanning utover dette nivået har størst betydning for hvilken inntekt man får i arbeidslivet.<sup>136</sup> Men i hvilken grad tar innvandrerbefolkningen del i dette utdanningsløftet?

Blant innvandrere som kom til Norge etter fylte 18 år, har nærmere to av ti ikke fullført noen utdanning, mens én av fire oppgir å ha høyere utdanning. Én av fire fullfører senere en utdanning i Norge. Legges høyeste utdanning fra utlandet eller fra Norge til grunn, er utdanningsnivået høyest blant iranere, chilenerne, irakere og bosniere og lavest blant tyrkere og somaliere.<sup>137</sup>

<sup>133</sup> For sammenhengen mellom utdanningsnivå, helseforskjeller og oppvekstvilkår, se St.meld. nr 20 (2006-2007), Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller, Helse- og omsorgsdepartementet; Elstad (2008).

<sup>134</sup> Frønes, I. og H. Strømme (2010), *Risiko og marginalisering. Norske barns levekår i kunnskapssamfunnet*, Oslo: Gyldendal forlag

<sup>135</sup> NOU 2009: 10

<sup>136</sup> NOU 2009: 10 viser en klar sammenheng mellom utdanning, arbeidsmarkedstilknytning og lavinntekt. Om lag 7-800 000 voksne har utdanning på grunnskolenivå eller lavere. Disse personene har større risiko for arbeidsledighet eller varig utstøting fra et konjunkturfølsomt arbeidsmarked. Personer med lav formell utdanning er videre sterkt overrepresentert i lavinntektsgruppen, mens de med høy utdanning er overrepresentert i høyinntektsgruppen. Tendensen har gjort seg mer gjeldende de siste tiårene, slik at inntektsforskjellene mellom de med og uten utdanning har økt, se St.meld. nr. 7 (2008-2009), Et nyskapende og bærekraftig Norge, Nærings- og handelsdepartementet, kap. 6 Utdanning og kompetanse.

<sup>137</sup> LKI 2005/2006

Hovedbildet er at innvandrerbefolkningen i stor grad benytter seg av de mulighetene som ligger i utdanningssystemet. Men det er store variasjoner på tvers av kjønn, generasjoner, sosialt lag, opprinnelsesland og botid. Deltakelsen i høyere utdanning blant personer med innvandrerbakgrunn har økt de senere årene, og med økt botid forbedres også utdanningsresultatene. Det er utfordringer når det gjelder manglende registrering og godkjenning av medbrakt kompetanse. I tillegg er det svært få utdanningsinstitusjoner som fører statistikk over deltakelse og resultater basert på innvandrerbakgrunn.

### 7.7.1 Norskkunnskaper

I gjennomsnitt mener 82 prosent av kvinnene og 93 prosent av mennene med innvandrerbakgrunn at de har middels, gode eller svært gode norskkunnskaper.<sup>138</sup> De som er i arbeidslivet vurderer at de har bedre norskkunnskaper enn de som er utenfor. Det kan imidlertid se ut som om denne egenvurderingen av norsksferdighetene er mer positiv enn andre undersøkelser tyder på. En undersøkelse basert på OECDs kriterier for lese- og mestringskompetanse viser at 2 av 3 av de ikke-vestlige innvandrerne i utvalget hadde utilstrekkelige leseferdigheter i forhold til kravene i dagens arbeids- og hverdagsliv. Det er en lav andel som består skriftlige norsksprøver.<sup>139</sup> Disse funnene bekreftes av andre undersøkelser.<sup>140</sup>

Unge med pakistansk bakgrunn rapporterer om dårligere norsksferdigheter enn unge med tyrkisk og vietnamesisk bakgrunn. De som har hatt lengre opphold i foreldrenes hjemland har ofte dårligere norsksferdigheter enn andre.<sup>141</sup>

### 7.7.2 Sosial bakgrunn og utdanningsmobilitet over generasjoner

Elever med innvandrerbakgrunn presterer jevnt over svakere enn sine medelever i grunnopplæringen. Kontrollerer vi for sosial bakgrunn, utjevnes imidlertid mesteparten av resultatforskjellene.<sup>142</sup>

<sup>138</sup> LKI 2005/2006

<sup>139</sup> Prøver i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere; VOX (2010), *VOX-speilet 2010. Voksnes deltakelse i opplæring*, Oslo: VOX – Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk, s. 14-15

<sup>140</sup> OECD (2003), *Adult Literacy and Life Skills Survey*, Paris: OECD; St.meld. nr. 16 (2006-2007, ...og ingen sto igjen, Kunnskapsdepartementet

<sup>141</sup> Østberg, S. m.fl. (2006), *Skolegang i Pakistan. Barn med innvandrerbakgrunn som går på skole i foreldrenes opprinnelsesland*. Høgskolen i Oslo



Mens forskjellene i grunnskolen gir seg utslag i svakere resultater ved nasjonale prøver og i form av grunnskolepoeng, er det i videregående skole et betydelig problem med høyt frafall. Samlet sett er frafallet blant elever med innvandrerbakgrunn høyere enn blant andre elever. Mens etterkommerne fullfører videregående i nesten samme grad som gjennomsnittet for alle elever, er det elever som selv har innvandret som trekker snittet ned.<sup>143</sup>

Blant dem som er i videregående opplæring, er det store prestasjonsforskjeller mellom minoritets- og majoritetselvene. I hvilken grad denne forskjellen kan forklares gjennom sosioøkonomiske faktorer, ved at elever med innvandrerbakgrunn har lavere utdannede foreldre og kommer fra familier med færre økonomiske ressurser enn majoritetselver, er ikke helt entydig. Til tross for at en del av forskjellen i prestasjoner kan tilskrives ulike bakgrunnsforhold, målt ved foreldres utdanningsnivå, inntekt og arbeidsmarkedstilknytning, er det likevel en forskjell i prestasjoner som ikke kan forklares gjennom dette. Minoritetselver forserer i større grad enn majoritetselver det som kan kalles «sosiale barrierer», dvs. at den sosiale oppdriften er større.<sup>144</sup>

Befolkningen generelt preges av en sosial skjevrekuttering til høyere utdanning. Her er imidlertid innvandrerbefolkningen unntaket fra regelen. På tross av at foreldrene ofte har lav utdanning, er en stor andel elever med innvandrerbakgrunn representert i høyere utdanning.<sup>145</sup> Det vitner om stort potensial for sosial mobilitet.

<sup>142</sup> Internasjonal forskning viser at innretningen på utdannings-systemet har stor betydning for om barn fra lavinntektsfamilier selv unngår å ende opp med lav inntekt som voksne (OECD 2008). Det er i den sammenheng verdt å merke seg at Norge, tross langvarig satsning på sosial utjevning i norsk utdanningspolitikk, ikke lykkes i like stor grad som andre land med å kompensere for elevenes sosiale bakgrunn (OECD 2009). For en nærmere gjennomgang av sammenhengen mellom sosial bakgrunn og deltakelse og prestasjoner i utdanning vises det til kapittelet om utdanning og kvalifisering.

<sup>143</sup> *Utvinningsmeldingen* viste til et generasjonsskille i utdanningsnivå som følge av at yngre hadde mer formell utdanning enn eldre. Det ga grunnlag for å konkludere med at utdanningsnivået kom til å øke i årene fremover. Siden den gang har frafall fra videregående skole blitt et betydelig samfunnsproblem. Rundt 30 % av de som begynner i videregående skole har ikke fullført etter fem år, og tilstrømmingen av unge med lav utdanning er relativt høy. Fordelingsutvalget påpeker derfor at lav kompetanse ikke lengre bare er et generasjonsfenomen blant de eldre som ikke har opplevd etterkrigstidens "utdanningsrevolusjon", men at flertallet av de med lav kompetanse i dag er under 50 år.

<sup>144</sup> Støren, L. A. (2005), "Ungdom med innvandrerbakgrunn i norsk utdanning – ser vi en fremtidig suksesshistorie?" I: M. Raabe (red.), *Utdanning 2005 – deltakelse og kompetanse*, Statistiske analyser nr. 74, Statistisk sentralbyrå

Som et resultat av dette, er det rimelig å anta at flere personer med innvandrerbakgrunn etter hvert vil få sin sosioøkonomiske situasjon forbedret. Slik sett kan de sosiale forskjellene blant elever med innvandrerbakgrunn i grunnopplæringen avta i tredje generasjon.

De fleste innvandrere fra asiatiske, afrikanske og latinamerikanske land har mindre utdanning enn gjennomsnittet i Norge. Derfor vil skoler hvor mange av elevene har innvandrerbakgrunn også ofte være skoler hvor mange av foreldrene har lite utdanning. Det er påvist at skoler som både har mange foreldre med lav utdanning og en høy andel elever med annet morsmål enn norsk, får dårligere resultater enn andre skoler. Funn viser imidlertid at elevsammensetningen etter innvandrerbakgrunn på skolene har liten betydning for elevenes skoleresultater. Skolens profil med hensyn til andel foreldre med lav utdanning er derimot viktig på noen områder. På ungdomsskolen har dette betydning for elevenes karakterer, og på yrkesfaglige linjer i videregående opplæring ser det ut til å ha betydning for frafall. Betydningen av etnisk skolesegregering for elevenes skoleresultater, og eventuelle frafall, er med andre ord relativt liten. Det er elevenes sosioøkonomiske situasjon og – i videregående opplæring – deres tidligere skoleprestasjoner som har betydning for om de fullfører videregående opplæring eller ikke, og med hvilke karakterer.<sup>146</sup>

### 7.7.3 Framtidige utfordringer

Det norske arbeidsmarkedet stiller høye krav til kompetanse, og lav utdanning henger tett sammen med svak tilknytning til arbeidslivet og lav inntekt. Norge er blant landene med størst relativ forskjell i ledighet og uføretrygd mellom de med, og de uten, fullført videregående opplæring.<sup>147</sup> Arbeidsledige og uføretrygdede har gjennomgående svakere ferdigheter enn de som er i jobb eller studerer. En situasjon som bidrar til økte sosiale forskjeller mellom grupper med lav og høy utdanning, er samfunnsøkonomisk svært dyrt.<sup>148</sup>

<sup>145</sup> Bakken (2003)

<sup>146</sup> Birkelund G.E., A. Skeie Hermansen og Ø. Evensen (2010), *Skolesegregering – et problem? Elevsammensetning, frafall og karakterer i Oslo-skolen*, Universitetet i Oslo, institutt for sosiologi

<sup>147</sup> OECD (2008); Gabrielsen og Lagerstrøm (2005)

<sup>148</sup> OECD (2009), *Education at a glance. Core Findings and Policy Directions*, Paris: OECD. Fordelingsutvalget viser til at det til sammen er om lag 700-800?000 voksne med utdanning under videregående nivå. NOU 2009: 10

SSBs framskrivninger av tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft fram mot 2025 tyder på at etterspørselen etter ufaglært arbeidskraft vil avta framover. Arbeidsledighet vil i første rekke gjøre seg gjeldende blant lavt utdannede når nærmere 20 prosent av hvert årskull konkurrerer om de relativt få jobbene som ikke krever kompetanse utover grunnskolenivå.<sup>149</sup> Samtidig forventes det mangel på høyt utdannet arbeidskraft innenfor viktige sektorer som helse og omsorg. Den utdanningspolitiske utfordringen blir dermed å heve kompetansen blant lavt utdannede slik at de kan fylle ledige jobber innenfor viktige vekstsektorer.

Å øke fullføringsgraden i videregående skole er svært viktig for innvandrerbefolkningens levekår i årene framover. Gjennomført videregående skole reduserer risikoen for arbeidsledighet og lavinntekt. Det er derfor en vesentlig fordelingsmessig utfordring at bare 70 prosent av ungdommene som begynner i videregående skole, fullfører og består i løpet av fem år. Ved siden av innsatsen for å øke fullføringsgraden i videregående skole, er det viktig å bedre mulighetene for voksne til å ta opp igjen og fullføre videregående utdanning.<sup>150</sup>

Tiltak som sikrer økt fullføringsgrad, vil også bidra til en sosial utjevning av rekruttering til høyere utdanning. Det kan motvirke den sosiale reproduksjonen i utdanning, tatt i betraktning at sosial bakgrunn er hovedårsaken til at elever med innvandrerbakgrunn faller fra videregående opplæring.

En forutsetning for at utdanning skal kunne bidra til bedre levekår blant personer med innvandrerbakgrunn, er at innvandrerbefolkningen får mulighet til å omsette sin kompetanse på arbeidsmarkedet. To utfordringer peker seg i så måte ut. For det første er det mange som kommer til landet med medbrakt kompetanse som de ikke får vurdert, og som de dermed heller ikke kan omsette i relevant arbeid. For det andre viser det seg at personer med innvandrerbakgrunn som har ervervet høyere utdanning her til lands, har større vanskeligheter i overgangen mellom utdanning og arbeid enn andre. Andelen innvandrere med bakgrunn fra ikke-vestlige land som opplever arbeidsledighet et halvt år etter eksamen, er over dobbelt så høy som blant dem med norsk bakgrunn. Det samme gjaldt dem som hadde opplevd arbeidsledighet i løpet av en periode på tre til fire år. Det vises til nærmere omtale i kapittel 6.

<sup>149</sup> Bjørnstad m.fl. (2008)

<sup>150</sup> NOU 2009: 10

Fordelingsutvalget mener at tiltak rettet mot barn i førskolealder er svært viktige, siden deltakelse i barnehagetilbud ser ut til å ha en positiv påvirkning på barns senere utdanning og yrkesaktivitet. I fordelingsammenheng er det blant annet viktig at *alle* barn inkluderes i læringsaktiviteter i barnehagen. Egenbetalingen i norske barnehager bidrar trolig til å stenge noen ute fra barnehagetilbudet av økonomiske grunner. Barn av foreldre med lav inntekt og utdanning etterspør barnehage i mindre grad enn andre, og dette er de barna som trolig ville hatt størst utbytte av barnehagen. Fordelingsutvalget foreslår derfor gratis kjernetid i barnehager, i tråd med gratisprinsippet som gjelder ellers i utdanningssektoren. Fra et fordelingsperspektiv mener utvalget at det også er betenkelig at kontantstøtten bidrar til å redusere bruken av barnehage, og særlig at kontantstøtten gjør det langt mer lønnsomt å benytte uformelt barnepass i stedet for barnehage. Fordelingsutvalget mener at kontantstøtten derfor bør avvikles gradvis. For en omtale av Inkluderingsutvalgets strategier og tiltak når det gjelder kontantstøtten, vises det til kapittel 6 Arbeid og sysselsetting. Kapittel 5 gir en generell omtale av levekår i innvandrerbefolkningen.

## 7.8 Målsettinger, strategiske vurderinger og forslag til tiltak

Situasjonsbeskrivelsen dokumenterer flere viktige forskjeller mellom personer med innvandrerbakgrunn og resten av befolkningen med hensyn til utdanningsresultater. Med bakgrunn i observerte resultatforskjeller, anbefaler Inkluderingsutvalget mål, strategier og tiltak for å redusere, og på sikt fjerne, disse forskjellene.

### 7.8.1 Overordnet mål for utdanning

Innvandrerbefolkningen skal ha like stort læringsutbytte i skole og utdanning som befolkningen for øvrig.

Inkluderingsutvalget anser utdanning som ett av de viktigste satsingsområdene for å unngå et samfunn med store sosiale forskjeller. Et inkluderende opplæringsystem handler om *felleskap, demokrati, deltakelse, (gjensidig) ansvar, mestring og utbytte*.<sup>151</sup>

- Utdanning er en grunnleggende menneskerettighet.
- Utdanning er med på å sikre et felles normgrunnlag og felles verdier.

- Utdanning er et adgangskort til deltakelse, og til posisjoner, i arbeidslivet og i samfunnet for øvrig.
- Utdanning gir borgere innsikt i, og verktøy til, å realisere sine evner, anlegg og muligheter i fellesskap med andre.
- Utdanning bidrar til et bedre demokrati, høyere levestandard og bedre ressursutnyttelse.

St.meld. nr. 49 (2003-2004) Mangfold gjennom inkludering og deltakelse, innførte nye mål for det flerkulturelle Norge. Ett av målene var at barn som vokser opp i Norge skal mestre skole og utdanning på lik linje med andre. Samtidig ble det etablert et skille mellom innvandrere og deres barn, hvor målsettingen er mindre ambisiøs for dem som selv har innvandret til landet.

Inkluderingsutvalget opplever denne dobbeltstandard som uheldig. Det er uakseptabelt med systematiske skillelinjer i utdanning basert på innvandrerbakgrunn. Ambisjonen for inkludering i utdanning må oppjusteres. Målsettingen må være at alle barn og unge, både de som selv har innvandret og de som har foreldre som har innvandret, som gruppe skal mestre skole og utdanning på lik linje med den øvrige befolkningen.

### 7.8.2 Integrering innenfor rammene av et felles utdanningsystem

Prinsippet om et felles opplæringsystem har tradisjonelt stått sterkt i norsk politikk.<sup>152</sup> Utdanning og kvalifisering skal danne et faglig og sosialt fellesskap for alle, og gi alle de samme muligheter videre i livet. I et samfunn preget av økt mangfold får dette opplæringsystemet nye utfordringer og nye muligheter. Det gjør det nødvendig å tenke gjennom hva som skal være opplæringssystemets felles verdigrunnlag, og hvilken rolle et felles opplæringsystem kan ha for integrering av personer med innvandrerbakgrunn.

<sup>151</sup> Kjeldstadli, K. (2008), *Sammensatte samfunn. Innvandring og inkludering*, Oslo: Pax Forlag; Bachmann, K. og P. Haug (2006), *Forskning om tilpasset opplæring*, Rapport 62/2006. Høgskulen i Volda; Føllesdal, A. (1999), "Hvorfor likhet – hva slags likhet? Normative føringer på forskning om makt og demokrati". I: *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 1999 nr. 2, 123:147

<sup>152</sup> Se f.eks. St.meld. nr. 49 (2003-2004). Utviklingen kan spores fra opprettelsen av enhetsskolen i 1889, som skulle være med på å støtte opp under den demokratiske utviklingen og styrke det nasjonale fellesskapet, samt skape en felles norsk kultur og identitetsfølelse (Bjørndal 2005; Slagstad 1998).

#### Boks 7.4 FNs Verdenserklæring om menneskerettighetene

I følge FNs Verdenserklæring om menneskerettighetene av 1948 har alle mennesker, uavhengig av rase, kjønn, nasjonal eller sosial opprinnelse, religion eller politiske oppfatninger, alder eller funksjonsbegrensinger, rett til gratis grunntidning av god og relevant kvalitet og i samsvar med behov og interesser, evner og anlegg. I artikkel 26 står det: «Undervisningen skal ta sikte på å utvikle den menneskelige personlighet og styrke respekten for menneskerettighetene og de grunnleggende friheter. Den skal fremme forståelse, toleranse og vennskap mellom alle nasjoner og rasegrupper eller religiøse grupper og skal støtte De Forente Nasjoners arbeid for å opprettholde fred».

Utvalget har gjennom sitt arbeid identifisert en rekke barrierer for et inkluderende opplæringsystem. Det handler bl.a. om sosiale forskjeller, språklige utfordringer og mangel på ressurser og kompetanse i barnehage og skole.

Skal vi sikre oppslutning om utdanning som en fellesarena, fordrer det at opplæringsystemet i større grad evner å anerkjenne og tilrettelegge for et mer sammensatt samfunn. Spørsmål om mangfold og inkludering må forankres tydelig i utdanningspolitikk og praksis. Kravet om mangfold og inkludering skal møtes innenfor den offentlige fellesskolen og det offentlige tilbudet for øvrig. Denne strategien omfatter følgende grep:

- ekstra innsats for elever som har behov for tilrettelagt opplæring
- like læringsambisjoner for alle elever
- sterkere resultatstyring
- tidlig og helhetlig innsats
- sosial utjevning
- målrettet bruk av undervisningsmetoder som er tilrettelagt for å gi økt læringsutbytte
- en kunnskapsintensiv politikktutvikling
- aktiv utprøving av nye undervisningsmetoder

Nedenfor følger en nærmere presentasjon av utvalgets åtte strategiske grep og forslag til tiltak innenfor områdene barnehage, grunnskole, videregående opplæring og høyere utdanning.

### *Ekstra innsats for elever som har behov for særlig tilrettelagt opplæring*

Noen elever med innvandrerbakgrunn har behov for særlig tilrettelagt opplæring for å få like stort læringsutbytte som andre elever. Særlig gjelder dette innvandrerelever som kommer til landet i ungdomsskolealder eller senere. For disse elevene med særskilte behov for språkopplæring<sup>153</sup> er det nødvendig med en ekstra innsats så tidlig som mulig i utdanningsløpet. Dette vil kunne spare samfunnet for utgifter senere i opplæringen og vil også kunne forhindre frafall fra videregående opplæring. For at elever med særskilte opplæringsbehov skal kunne mestre skolehverdagen, er det helt nødvendig med ekstra ressurser, og kvalifisert faglig oppfølging, umiddelbart etter at disse behovene er oppdaget. Det er viktig med tidlig kartlegging av elever for å avdekke behov for særlig tilrettelegging.

Det må rettes særlig oppmerksomhet rundt behovet for en ekstra innsats overfor sent ankomne innvandrerelever.<sup>154</sup>

### *Felles læringsambisjoner*

Kunnskapssamfunnet forutsetter at alle tilegner seg faglige ferdigheter for å delta i utdanning og arbeid. Like muligheter i opplæringsløpet (jf. eksisterende regelverk) er utilstrekkelig når det likevel er store, systematiske resultatforskjeller mellom elever med innvandrerbakgrunn og andre elever. Det er nødvendig å ha de samme ambisjonene for læring og oppnåelse av ferdigheter for alle elever.

### *Sterkere resultatstyring*

Det er ikke entydig hva som skal til for å skape likeverd i opplæringssystemet. I lys av de vedvarende strukturelle forskjellene i opplæring og utdanning mellom personer med og uten innvandrerbakgrunn, vurderer utvalget det som nødvendig å revidere virkemiddelbruken på feltet. Utvalget foreslår derfor et strategisk skifte hen mot

sterkere og bredere resultatstyring på opplæringsfeltet.

Siden etterkrigstiden har det vært en skolepolitisk målsetting å sikre alle like muligheter til utdanning (sjanselighet).<sup>155, 156</sup> Et mål om resultatlighet<sup>157</sup> legger til grunn at det er nødvendig med målrettede kompensatoriske tiltak for å sikre et likeverdig opplæringssystem. Dette vil blant annet være ordninger som hindrer ulike former for diskriminering.

Resultatlighet betyr i denne sammenheng *ikke* at alle skal ha de samme karakterene, men at innvandrerbefolkningen, som helhet, skal oppnå de samme resultatene i opplæringssystemet som den øvrige befolkningen, uavhengig av sosial bakgrunn. Sterkere resultatstyring tilsier mer omfattende bruk av kompensatoriske løsninger og undervisningsmetoder som gir høy læringseffekt for grupper i innvandrerbefolkningen som ikke har det samme læringsutbyttet som andre.

### *Tidlig og helhetlig innsats*

Resultatlighet oppnås ikke med enkle grep. Prestasjonsforskjeller er sammensatte og kompliserte fenomener. Mye tyder på at forskjeller i kvalifiseringsløpet fram til høyere utdanning starter svært tidlig, slik at en kjede av tiltak fra barnehage og ut videregående skole er nødvendig for å øke prestasjonsnivået hos den enkelte.

Forskning viser at frafallet i videregående skole henger sammen med at elevene har for dårlig faglig grunnlag fra grunnskolen.<sup>158</sup> Læring i førskolealderen har vist seg viktig for deltakelse og prestasjoner gjennom hele utdanningsløpet. Høyere utdanning er viktig for at personer med innvandrerbakgrunn skal bli rekruttert til alle yrker og lederstillinger. Det er viktig at innvandrerbefolkningen får del i utdanningsrevolusjonen.

Skal en lykkes med å redusere forskjeller, kreves langsiktig og helhetlig arbeid på alle nivåer i opplæringssystemet. Tidlig intervensjon er særlig viktig for barn og unge som ikke har foreldre med mulighet til å kompensere for svakheter i opplæringssystemet, og anses å være en nøkkel til sosial utjevning.<sup>159</sup> Begrepet forstås både som innsats på et tidlig tidspunkt i barns liv, og tidlig inngripen

<sup>153</sup> GSI-tall for skoleåret 2010-2011 viser at andelen elever i ordi-  
nær grunnskole med særskilt norskopplæring har hatt en  
marginal økning fra 6,8 prosent i skoleåret 2009-10 til 7,1 pro-  
sent skoleåret 2010-11. Av 43 854 elever med særskilt norsk-  
opplæring skoleåret 2010-11 er det 16 576 som følger lære-  
planen i grunnleggende norsk. Dette utgjør ca 2/3 av alle  
elever med innvandrerbakgrunn. Kilde: GSI 2010/2011 -  
[http://www.udir.no/upload/Statistikk/GSI/  
GSI\\_2010\\_2011\\_endelige\\_tall.pdf](http://www.udir.no/upload/Statistikk/GSI/GSI_2010_2011_endelige_tall.pdf), hentet 04.06.2011

<sup>154</sup> Elever som ankommer i ungdomsskolealder eller senere.

<sup>155</sup> Markussen (2010); St.meld. nr. 16 (2006-2007); St.meld. nr  
31 (2007-2008)

<sup>156</sup> *Sjanselighet* har som utgangspunkt at alle mennesker har  
like muligheter til å treffe valg som angår ens eget liv.

<sup>157</sup> *Resultatlighet* viser til et behov for å se på oppnådde resulta-  
ter, ikke bare på like valgmuligheter.

<sup>158</sup> NOU 2010:7

når problemer oppstår eller avdekkes, uavhengig av utdanningsnivå. Det handler om å bringe barn og unge inn i positive læringssirkler, som forbedrer både det pedagogiske og sosiale utbyttet av opplæringen.

Evalueringen av satsingen på tidlig innsats mot frafall i videregående skole trekker fram overgangsfaser som særlig viktige.<sup>160</sup> Det krever samarbeid på tvers av opplæringsnivåer, administrative nivåer, faglige grupperinger og mellom opplæringsinstitusjoner og hjemmene. En må sikre kontinuitet, gode rutiner og informasjonsflyt. Det må vurderes hvordan en best ivaretar perioden rundt skolestart og ved overganger mellom opplæringsnivåer når det gjelder informasjonsoverføring, inntakssamtaler og innføringstilbud for nyankomne elever. Det er særlig viktig at utsatte elevgrupper ivaretas i disse overgangsfasene.

### *Sosial utjevning*

Personer med innvandrerbakgrunn lykkes ikke i utdanningsløpet i samme grad som personer med norsk bakgrunn. Samtidig vet vi at elever med innvandrerbakgrunn ofte verdsetter utdanning høyt, og ofte bruker mer tid på skolearbeid enn andre elever.<sup>161</sup> Dette vitner om et opplæringssystem som ikke har lykkes med å kompensere for ulike forutsetninger. Opplæringssystemet reproduserer, og forsterker til en viss grad, de sosiale forskjellene elevene kommer til skolen med.<sup>162</sup> Når de økonomiske, sosiale og kulturelle ulikhetene i samfunnet øker, må opplæringssystemets innsats for å kompensere for ulike forutsetninger også forsterkes.

Utvalget mener at det må satses på utdanning som kilde til sosial utjevning og mobilitet. Tidlig innsats for mestring av språk og grunnleggende ferdigheter, kan øke fullføringsgraden i videregående skole, og er derfor et særlig viktig utdanningspolitisk grep for å utjevne levekårsforskjeller.

Utvalget anbefaler et femårsperspektiv på intensiv opplæring for nyankomne elever, med særlig fokus på språkopplæring og opparbeidelse av grunnleggende ferdigheter. Det vil være ekstra

viktig å følge med på denne elevgruppens resultater, også etter den første femårsperioden.

Utvalgets flertall mener at utvidet skoledag for alle elever, inkludert leksehjelp og organiserte aktiviteter, bør innføres raskt. Frivillige organisasjoner i nærområdet kan trekkes inn i et samarbeid om leksehjelp og andre aktiviteter. Det vises til forsøk med utvidet skoledag bl.a. knyttet til Groruddalssatsingen. En slik skoledag vil kunne bidra til å oppheve sosiale skiller knyttet til økonomi og foreldres mulighet til å hjelpe med lekser.

Det er nødvendig at flere unge med innvandrerbakgrunn gjennomfører og består videregående opplæring. Særlig må det høye frafallet blant gutter reduseres. «Utdanningsdrivet» i innvandrerbefolkningen må benyttes. Dette må sees i sammenheng med behovet for en bredere faglig rekruttering av studenter med innvandrerbakgrunn. Ensidig prioritering av prestisjefylte studieretninger i innvandrerbefolkningen anses som en viktig årsak til at mange elever får problemer med fullføring av videregående opplæring og høyere utdanning.<sup>163</sup>

Utdanning kan motvirke og forebygge levekårsforskjeller, og de sentrale tiltakene er:

- tidlig innsats for mestring av språk og tilegnelse av grunnleggende ferdigheter
- femårsperspektiv på intensiv opplæring for nyankomne
- mobilisering rundt elever som kommer til Norge rett før, eller i, skolealder
- målrettet kompensasjon for manglende utdanning fra opprinnelseslandet

Utvalgets flertall går inn for utvidet skoledag for alle elever. Utvalgets mindretall, bestående av Ragnhild Aashaug, er på prinsipielt grunnlag uenig i forslaget om utvidet skoledag for alle elever.

### *Merknad fra utvalgets medlem Ragnhild Aashaug*

«En heldagsskole gir et signal om at det er samfunnet som skal ha ansvar for barnas opplæring, lekser og fritidsaktiviteter og ikke foreldrene. Mye forskning viser at det er nødvendig med aktive foreldre som involverer seg for å lykkes i skolen. Dersom en kan få til et opplegg med lekser rett etter skoletid der foreldrene er involvert så er det positivt, men dette vil nok i praksis vanskelig la seg gjøre. Derfor er det nødvendig at skolene og skoleeier får utvikle tilbud om leksehjelp som involverer foreldrene på en aktiv måte

<sup>159</sup> Sentrale dokumenter er bl.a. St.meld. nr. 16 (2006-2007); St.meld. nr. 31 (2007-2008); St.meld. nr. 23 (2007-2008); St.meld. nr. 11 (2008-2009), Læreren Rollen og utdanning, Kunnskapsdepartementet; St.meld. nr. 44 (2009), Utdanningslinja, Kunnskapsdepartementet; St.meld. nr. 41 (2008-2009)

<sup>160</sup> Rambøll Management (2010)

<sup>161</sup> Se for eksempel Lødding (2009)

<sup>162</sup> St.meld. nr. 16 (2006-2007); OECD (2006)

<sup>163</sup> Birkelund og Mastekaasa (2009); Lødding (2009)

og som er tilpasset den enkelte skole. I kapittel 10, Demokrati og deltakelse, er det beskrevet tiltak for hvordan en kan styrke deltakelsen innen fritidsaktiviteter for barn/unge.»

#### *Målrettet bruk av undervisningsmetoder som gir bedre læringsutbytte for elever med innvandrerbakgrunn*

Det er en utbredt oppfatning at universelle tiltak har en positiv effekt på elevers skoleprestasjoner. OECD (2006) har stilt spørsmål ved om likhet som prinsipp, i form av universelle ordninger, gjør at en overser realitetene i opplæringssystemet, nemlig resultatforskjellene mellom elever og studenter med og uten innvandrerbakgrunn. Ensidig bruk av universelle tiltak kan, i følge OECD, bidra til å øke minoritetsgapet.<sup>164</sup>

Gjennom sterkere resultatstyring og mer målrettet bruk av undervisningsmetoder, som er tilrettelagt for å gi økt læringsutbytte for elever med innvandrerbakgrunn, er det etter utvalgets vurdering, mulig å redusere resultatforskjellene basert på innvandrerbakgrunn. Dette innebærer bl.a. å kompensere for de språklige, sosiale og kulturelle barrierene barn, unge og voksne med innvandrerbakgrunn opplever i dagens opplæringssystem. En slik styrking av tilpasset opplæring betyr *ikke* et ønske om å slutte med å organisere undervisningen i faste grupper eller å forlate idéen om en felles læreplan.

I en inkluderende skole erkjennes kulturelt og språklig mangfold som normaltstanden i ethvert klasserom. Først deretter tilpasses utdanningen for den enkelte, uavhengig av individuelle forutsetninger og behov, og innenfor rammene av et inkluderende opplæringssystem.<sup>165</sup>

Prinsippet om tilpasset opplæring er nedfelt i opplæringslovens § 1-2 og er det styrende begrepet i *Kunnskapsløftet*.<sup>166</sup> De politiske rammene til

tross – det er et sterkt behov for å tydeliggjøre begrepets innhold i et integrerings- og inkluderingsperspektiv. Ikke minst er det behov for konkrete tiltak som gir en opplæring som er tilpasset elever og studenter med innvandrerbakgrunn.<sup>167</sup> Tilpasset opplæring betyr blant annet en mer variert opplæring, for å sikre elevene felles opplevelser og felles læring, og den enkeltes rett til selvutvikling. Det er behov for mer bruk av særtiltak og oppmerksomhet rundt innvandrerbefolkningens særskilte behov og ressurser.<sup>168</sup> Tilrettelagt undervisning, læreplaner og læringsmaterieell skal gi alle elevene de samme forutsetninger for å dra veksler på sin skoleinnsats.

Siden det ikke eksisterer en fastlagt sammenheng mellom innvandrerbakgrunn og sosial bakgrunn, eller innvandrerbakgrunn og skoleresultater, er det behov for en nyansert og målrettet politikkutvikling.<sup>169</sup> Dette fordrer bl.a. individuell kartlegging og vurdering av læringsutbytte. Samtidig må en sikre at tiltakene ikke fratrar individet initiativ og ansvar for egen utdanning. Det vil kunne bidra til å skape stigma som ofte følger av særbehandling.<sup>170</sup>

Det er grenser for hva som er mulig å oppnå av resultater gjennom endringer og tilpasninger i opplæringssystemet. Den sosialiseringen som skjer gjennom familie og nærmiljø har stor betydning for utdanningsresultater. Samarbeidet mellom skole og hjem er vesentlig. Utvalget vil framheve at det påhviler innvandrerbefolkningen et selvstendig ansvar for aktiv deltakelse i barnehage, skole og utdanning. Et inkluderende opplæringssystem blir ingen realitet uten at også elever, studenter og foresatte tar ansvar for egne og sine barns liv.

#### *Kunnskapsintensiv politikkutvikling*

Det faktum at innvandrerbefolkningen utgjør en svært sammensatt gruppe fordrer solid kunnskap om mangfoldet innad i denne delen av befolkning-

<sup>164</sup> Argumentet her er at et lærested som klarer å løfte læringsresultatene, gjør dette enten ved å løfte alle grupper likt eller gjennom å løfte noen grupper mer enn andre. Dersom det første er tilfelle, kan en si at lærestedet bidrar til å reprodusere eksisterende forskjeller. Dersom det siste er tilfelle, vil lærestedet bidra til utjevning, men bare i den grad den klarer å løfte grupper som tradisjonelt har oppnådd de svakeste resultater. Dersom lærestedet oppnår gode resultater gjennom å lykkes best med de tradisjonelt sterke gruppene, vil lærestedet derimot forsterke sosiale forskjeller. For å minke avvik, må opplæringssystemet derfor styrke resultatene blant elever og studenter med innvandrerbakgrunn.

<sup>165</sup> Engen (2004)

<sup>166</sup> Her utvides forståelsen av "fellesskolen" i retning av at *likeverd* ikke bare oppnås gjennom lik behandling, men også gjennom individuell tilrettelegging tilpasset elevenes ulike forutsetninger og behov.

<sup>167</sup> NOU 2010: 7 viser til en rekke eksempler på hvordan mangfoldsperspektivet kan innarbeides som del av de ordinære fagene i grunn og videregående skole. Det samme gjelder for flere av tiltakene som ble iverksatt i forbindelse med strategiplanen *Likeverdige opplæring i praksis!*

<sup>168</sup> Et sterkere, særskilt fokus på elever med innvandrerbakgrunn, er også i tråd med tilrådingen fra evalueringen av tidlig innsats mot frafall i videregående skole (Rambøll Management 2010).

<sup>169</sup> Se Fekjær (2009) for en nærmere diskusjon av sammenhengen mellom innvandrerbakgrunn, sosial bakgrunn og utdanningsresultater.

<sup>170</sup> Brochmann, G. (2003), "The Multicultural Challenge". I: *Comparative Social Research*, vol. 22

gen, god og relevant statistikk og dokumentasjon av utviklingen over tid.

Utvalget ser behov for en styrket kunnskapsproduksjonen på feltet. Det trengs både kvantitativ forskning som gir en samlet oversikt over utviklingen, og kvalitativ forskning som kan bidra til å forklare tendensene som utkrystalliserer seg. Samtidig som det er årsaksforklaringer som bunner i kulturelle og etniske forskjeller som får mest oppmerksomhet i den offentlige debatten, er det også her kunnskapsgrunnlaget er minst. Det er behov for deskriptive studier av innvandrerbefolkningen, men det er også behov for mer kvalitativ, utforskende forskning som analyserer sammenhenger mellom innvandrerbefolkningens deltakelse og resultater i opplæringssystemet og sosio-kulturelle forhold i opprinnelseslandet.

For å sikre kunnskapsproduksjonens relevans for integreringsarbeidet, er det behov for tett samarbeid mellom forvaltningsmyndigheter på ulike nivåer som bestillere og brukere av forskning, forsknings- og undervisningsmiljøene som produserer og sprer kunnskap, og praksisfeltet, bestående av elever, foreldre og lærere som tar del i, og former, de prosessene og resultatene det skal dannes kunnskap om. Forskningssamarbeid må bygge på en metodisk og teoretisk pluralitet, og en kultur for kritisk samrefleksjon. Det må bygges nettverk mellom regionale FoU-foretak.

En viktig suksessfaktor i integreringsarbeidet er lokal forankring. Her er erfaringsformidling, statistikk over utviklingen over tid og analyse viktig. Slik dokumentasjon kan bli et grunnlag for lokal tiltaksutvikling. Det fordrer imidlertid styrket innsats, for i dag påpekes det store svakheter i informasjons- og kunnskapsgrunnlaget om innvandrerbefolkningen på alle nivåer i opplæringssystemet.<sup>171</sup>

Arbeid med brukerundersøkelser, rapportering, dokumentasjon og analyse er krevende oppgaver som kan gå på bekostning av tiden til undervisning og oppfølging av elever og studenter. Utvalget ser det derfor som viktig at det tilføres administrative ressurser til tiltak rettet inn mot å styrke kunnskapsgrunnlaget på feltet.<sup>172</sup>

Med økt satsing på kunnskapsproduksjon kan en forvente at mer nyanserte og kontekstbundne bilder av innvandrerbefolkningen trer fram. Det skaper nye muligheter og utfordringer for politikkutviklingen på feltet. Samtidig som en kunnskapsintensiv tilnærming vil gi rom for målrettede

tiltak, vil økt kompleksitet også gjøre det vanskeligere å utvikle standardiserte virkemidler.

#### *Utvikling og forsøk*

For å øke læringsutbyttet er det behov for aktiv utprøving av nye undervisningsmetoder. Dette dreier seg om å finne fram til nye og mer effektive metoder for de elevene som har minst utbytte av opplæringstilbudene i dag. Økt satsning på basisfagene er en forutsetning for alle elever. Det bør prøves ut flere undervisningsmetoder som kan bidra til at opplæringen gir større dokumentert læringsutbytte.

### **7.8.3 Tiltaksområde 1 – opplæringsloven**

#### *Mål*

Et inkluderende opplæringssystem der barn og unge med innvandrerbakgrunn, som gruppe, mestrer skole og utdanning på lik linje med den øvrige befolkningen.

Skal vi motvirke at sosial bakgrunn, språkvaner og mangel på kunnskap og kompetanse bidrar til en marginalisering av innvandrerbefolkningen i opplæringssystemet, må temaene settes på den pedagogiske dagsordenen. Som et første, overordnet tiltak for et mer inkluderende opplæringssystem, anbefaler Inkluderingsutvalget derfor en helhetlig gjennomgang av opplæringsloven i et integreringsperspektiv. Formålet er bl.a. å vurdere hvordan læringsmål, forskrifter/læreplaner og læringmateriell er tilrettelagt for flerspråklige elever med ulike behov og forutsetninger, og hvordan opplæringspolitiske føringer knyttet til integrering er ivaretatt.

En slik gjennomgang har, etter det utvalget er kjent med, ikke tidligere blitt gjort. Det har tilkommet annet lovverk som også gir viktige føringer for inkludering i opplæring, utdanning og kvalifisering. Det er særlig behov for å vurdere opplæringsloven opp mot introduksjonsloven og diskrimineringsloven.<sup>173</sup>

I den forbindelse vil det være nødvendig med en tydeliggjøring, og felles forståelse av, hvilke elever som omfattes av begrepet «minoritets-

<sup>171</sup> NOU 2010:7

<sup>172</sup> St.meld nr. 19 (2009–2010), Tid til læring, Kunnskapsdepartementet

<sup>173</sup> For spørsmålet om harmonisering av regelverk påpeker Østbergutvalget (NOU 2010: 7, s. 281) at Kunnskapsdepartementet er kjent med dette utfordringsbildet, og vurderer dette i sammenheng med Utdanningsdirektoratets innspill vedrørende en mer omfattende gjennomgang av opplæringslovens struktur mv. Det vises også til høringsuttalelser til forslag om endringer i introduksjonsloven.

språklig elev». Det er i dag store variasjoner i begrepsbruk, for eksempel mellom ulike opplæringsnivåer og mellom (fylkes-)kommuner.<sup>174</sup> En nasjonal definisjonsstandard vil gjøre det enklere å vurdere hvem som faller inn under definisjonen og hvilke rettigheter de har i henhold til opplæringsloven. Slik begrepet benyttes i dag, har det liten verdi i forbindelse med kunnskaps- og statistikkinnhenting. En nasjonal definisjonsstandard vil forenkle det videre arbeidet med å utvikle mål, tiltak og indikatorer for inkludering av innvandrerbefolkningen i utdanning og kvalifisering.

I forbindelse med en gjennomgang av opplæringsloven, vil det være naturlig å se hen til Østbergutvalgets gjennomgang av rammeplaner og læreplaner på feltet for å vurdere sammenhengen mellom innholdet i, og mål for, opplæringen, pedagogikk, læremidler, og resultater. Lærerutdanningen må gi kommende pedagoger kunnskap og praktisk trening som gjør dem i stand til å praktisere tilpasset opplæring i en flerkulturell skole. Det skjer blant annet gjennom en styrking av lærerstabens kompetanse rundt flerspråkighet, flerkulturelt arbeid, og migrasjonspedagogikk.

#### Tiltak

- Det gjennomføres en helhetlig gjennomgang av opplæringsloven i et mangfoldsperspektiv.
- Det stimuleres til mer forskning om hvordan sosiale, kulturelle og etniske forskjeller spiller inn på utdanningsforskjeller.
- Det iverksettes brede evalueringsprosjekter som fokuserer på konsekvensene av en mer mangfoldig befolkning i møte med opplærings-systemets innhold og organisering.
- Det er behov for supplerende innsats for å oppfylle opplæringslovens intensjoner, herunder kompetanseheving og bevissthet blant skole- og utdanningsmyndigheter, skolepersonell, fagbokforlag og utdanningsinstitusjoner i forhold til mangfold i opplæring og utdanning.
- Undervisningstilbudet må oppfylle opplæringslovens intensjoner. Dette innebærer blant annet å møte den enkelte elevs behov med god nok faglig kompetanse og de hjelpemidler som

er nødvendige for at eleven skal få et likeverdig og forsvarlig utbytte av undervisningen.

- Læreplaner og pensum på alle opplæringsnivåer må ha et tydelig mangfoldsperspektiv.

#### Indikator

- Utdanningsnivået i innvandrerbefolkningen

### 7.8.4 Tiltaksområde 2 – Barnehagen

#### Mål

Barn med innvandrerbakgrunn skal beherske norsk og ha de samme læreforutsetningene som øvrige elever ved skolestart. Barn med innvandrerbakgrunn skal ha lik deltakelse i barnehage som andre barn.

God kvalitet på språkopplæringen og skoleforberedende aktiviteter for barn med innvandrerbakgrunn i førskolealder vil være et viktig bidrag til målet om resultatlikhet i opplærings-systemet. Økt fokus på språkmestring i førskolealderen er i tråd med strategien om tidlig innsats. Økt språkkompetanse blant barn med innvandrerbakgrunn vil bedre deres muligheter i skolen, øke andelen som fullfører videregående skole og øke andelen som tar høyere utdanning.

#### Økt deltakelse blant barn med innvandrerbakgrunn i språkstimuleringstiltak

Barnehagen vil framover tillegges en viktigere rolle i forhold til mer systematisk arbeid med utvikling av barns grunnleggende språk og begreper. Dermed risikerer vi at læringsutbyttet mellom barn som deltar i barnehage, og de som ikke deltar, øker. Inkluderingsutvalget ønsker å sikre at alle elever har nødvendige forutsetninger for læring ved skolestart. Særlig barn fra familier med lav inntekt og lav utdanning har behov for et løft i læringsforutsetningene ved skolestart. Det må gis et pedagogisk tilbud i regi av barnehagen som sikrer språkstimulering, sosial og kulturell trening og andre ferdigheter som er nødvendige ved skolestart. Samtidig må lek, og sosialisering gjennom den, fortsatt være den mest sentrale aktiviteten i barnehagen.

Økonomi utgjør en barriere for deltakelse i barnehage blant barn fra familier med lav inntekt. For å sikre at de som i dag ikke går i barnehage får reell tilgang til et kvalitativt godt språkstimuleringsstilbud, foreslår utvalget å innføre en ordning med gratis språkstimuleringstiltak og andre skole-

<sup>174</sup> Opplæringsloven har en definisjon som er basert på hvilke elever som har rett til særskilt språkopplæring. GSI tall baserer seg på andelen elever som mottar særskilt språkopplæring, mens det i kommuner/fylkeskommuner er ulik praksis rundt innrapportering av minoritetsspråklige elever, bl.a. ut i fra hvorvidt de har en eller to foreldre med innvandrerbakgrunn. Se artikkel "Forvirrende minoritetsbegrep". I: *Ny tid*, 22.10.2010.



forberedende aktiviteter for *alle* barn. Ordningen forutsetter at det stilles tydelige krav til hva de skoleforberedende aktivitetene skal være, og resultatene må evalueres. Dette krever fokus på utdanning og rekruttering av personale med pedagogisk kompetanse som også mestrer flerspråklighet og tverrkulturelt arbeid.

Utvalget har dokumentert at kontantstøtte bidrar til å forsterke gjeldende sosiale og etniske skjevheter i rekrutteringen til barnehagen, og dermed til en marginalisering av barn med innvandrerbakgrunn. Utvalget tilrår derfor at kontantstøtteordningen avvikles og at frigitte midler omdisponeres til språkstimuleringstiltak for alle barn i aldersgruppen 2-5 år med behov for pedagogisk oppfølging. Samtidig foreslås en økning av barnetrygden, jf. nærmere omtale i kapittel 6.

Ved en avvikling av kontantstøtten er det behov for å se nærmere på overgangsordninger som sikrer inntekten til de familiene som mister kontantstøtten. Mange av foreldrene med innvandrerbakgrunn, som i dag mottar kontantstøtte, har problemer med å få seg jobb fordi de mangler kvalifikasjoner, herunder tilstrekkelige norskkunnskaper.<sup>175</sup> Et gratis tilbud om språkstimuleringstiltak må sees i sammenheng med foreldrenes, særlig mødrenes, kvalifiseringsbehov, herunder rett og plikt til (norsk)opplæring.

Utvalget legger til grunn at en ordning med gratis språkstimulering for alle som trenger det, vil bidra til å øke deltakelsen i barnehagen blant barn med innvandrerbakgrunn. Samtidig er det viktig å sikre at barn som ikke går i barnehage likevel tilegner seg tilstrekkelige norskkunnskaper, og ikke blir hengende etter ved skolestart. Det må gjennomføres systematisk språkkartlegging av alle barn i tidlig førskolealder. For familier med barn som har behov for nærmere utredning og språkstimulering, må det innføres rett og plikt til språkstimuleringstiltak.

#### Tiltak

- Det skal gjennomføres tidlig og jevnlig språkesting av alle barn i førskolealder, med påfølgende rett og plikt til gratis språkstimuleringstiltak for alle barn som ikke behersker norsk.
- Det er behov for ekstra innsats overfor barn som innvandrer kort tid før skolestart.
- Kontantstøtteordningen avvikles, og frigitte midler omfordes til utvikling av gratis språkstimuleringstiltak for barn i førskolealder.

- Barnetrygden økes, jf. kapittel om arbeid og sysselsetting.
- Det må iverksettes tiltak som sikrer at barnehageansatte har tilstrekkelig kompetanse til å kunne tilby språkstimulering for barn med innvandrerbakgrunn.
- Det må innføres mer systematisk samarbeid mellom hjem og barnehage, og mellom barnehage og skole før skolestart.

#### Indikator

- Andel barn med innvandrerbakgrunn som behersker norsk ved skolestart

### 7.8.5 Tiltaksområde 3 – Grunnskolen

#### Mål

Elever med innvandrerbakgrunn skal, over tid, ha samme læringsutbytte og resultater i grunnskolen som andre elever.

Målet for fellesskolen er en mangfoldig skole der alle barn og unge lykkes. Tross gjennomgående høy motivasjon og innsats, viser det seg likevel at elever med innvandrerbakgrunn oppnår svakere faglige resultater enn sine medelever. Avviket øker utover i grunnopplæringen, slik at det ved utgangen av grunnskolen er signifikante karakterforskjeller mellom elever med og uten innvandrerbakgrunn. Resultatforskjellene er særlig store blant elever som innvandrer til landet i skolealder. Inkluderingsutvalget finner det uholdbart at så mange elever med innvandrerbakgrunn går ut av grunnskolen uten realistiske muligheter til å gjennomføre videregående opplæring.

#### Økt satsing på det flerspråklige opplæringstilbudet i grunnskolen

Manglende norskkunnskaper er en viktig årsak til at elever med innvandrerbakgrunn gjennomgående har dårligere resultater enn andre elever i grunnskolen.<sup>176</sup> De språklige utfordringene er særlig store for elever som ankommer landet rett før, eller i løpet av, skolealder. Mange av disse har i tillegg liten eller ingen skolegang fra opprinnelseslandet og/eller manglende muntlig og skriftlig morsmålskompetanse. Skolen må generelt utvikle mer effektive undervisningsmetoder for å kunne gi elever med innvandrerbakgrunn gode lese- og

<sup>175</sup> NOU 2009: 10

<sup>176</sup> Manglende norskkunnskaper er ikke den eneste årsaken, manglende skolegang mm spiller også en rolle.

skriveferdigheter samt andre grunnleggende ferdigheter.

Inkluderingsutvalget støtter opp om Kunnskapsdepartementets forslag i stortingsmelding om ungdomstrinnet om å åpne for at skoleeiere kan tilby særskilte innføringstilbud til nyankomne minoritetsspråklige elever i grunnskole og i videregående opplæring. For å ivareta disse elevenes sammensatte behov, foreslår Inkluderingsutvalget, at det opprettes et slikt innføringstilbud for innvandrere som kommer til Norge i skolealder, med en tidsramme på 1-3 år.

For mange elever vil ikke språkopplæring, innen et tidsbegrenset innføringstilbud, være nok til å sikre tilstrekkelige språkkunnskaper til å følge ordinær undervisning. Forskningen viser at elever trenger mellom 5-7 år for å lære seg et språk slik at det kan brukes til å tilegne seg fagstoff. Det betyr at en del innvandrelever vil ha behov for fortsatt tilrettelegging av undervisningen etter at et eventuelt innføringstilbud er avsluttet.

I tråd med Østbergutvalgets innstilling, tilrår Inkluderingsutvalget en helhetlig innsats for å styrke implementeringen av opplæringslovens § 2-8 om særskilt tilrettelagt språkopplæring for minoritetsspråklige elever. Som del av en slik styrking bør det føres bedre tilsyn med § 2-8. Inkluderingsutvalget foreslår også at det utvikles nye måleindikatorer som gir oversikt over utbredelsen, gjennomføringen og nytten av språkopplæringen som tilbys.

Flerspråklighet er en ressurs for samfunnet. Inkluderingsutvalget mener at skolene må bli bedre til å forvalte den flerspråklige kompetansen elever med innvandrerbakgrunn har med seg. Morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring er hensiktsmessige hjelpemidler for å lære norsk, men har også en egenverdi som et ledd i utviklingen av flerspråklighet. Morsmålsopplæring kan bidra til å styrke barn og unges identitet og selvfølelse samt følelsen av å være verdsatt i skolen og i samfunnet.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn å åpne for forsøk som gir elever anledning til å velge sitt morsmål som et valgfritt fremmedspråk i grunnskolen. Per i dag gjelder denne muligheten kun som privatist i videregående opplæring. Å organisere morsmålsopplæring som del av skolens ordinære undervisningstilbud vil, etter utvalgets vurdering, bidra til en tydelig forankring av prinsippet om flerspråklighet som en ressurs i skolens ordinære opplæringspraksis.

Inkluderingsutvalget erkjenner at det for mange kommuner er vanskelig å organisere et faglig robust språkopplæringstilbud for minoritetsspråklige elever på den enkelte skole. Det må

åpnes for at språkopplæring for elever fra ulike skoler sentraliseres på en skole. Det vises også til at det stadig utvikles nye digitale ressurser på morsmålsopplæringsfeltet, blant annet Tema morsmål<sup>177</sup> som er et samarbeid mellom norske og svenske utdanningsmyndigheter.

Utvalget vil peke på potensialet for, i større grad, å se ulike språksatsinger i sammenheng. Et godt utviklet morsmålsopplæringstilbud kan gi grunn for en styrket satsing på ikke-vestlige fremmedspråk. Det vil gi alle elevene en faglig mulighet til å ta del i innvandrerbefolkningens språkkultur. Videre vil dette være en ressurs, bl.a. i forhold til et stadig mer globalisert arbeidsmarked.

Det bør være opp til skoleeier/ledelse å bestemme hvilke språk elevene skal få tilbud om. For å sikre lokal forankring og eierskap kan det i slike vurderinger være aktuelt å se hen til bredere regionalpolitiske strategier.<sup>178</sup> En helhetlig satsing på prioriterte språk som involverer sivilsamfunn, skoleledelse, skoleeier og regionale høyskoler, kan bidra til å gi et bedre grunnlag for utdanning og ansettelse av flerspråklige lærere i større stillingshjemler, og slik gjøre det mer attraktivt å arbeide som flerspråklig lærer. Det kan også være et insentiv til økt bruk av nettbaserte virkemidler i skolen.

#### *Merknad fra utvalgets medlem Asle Toje*

«Det ikke er godt gjort at morsmålsundervisning faktisk styrker kapasiteten til å lære norsk. Erfaringer fra bl.a. Tyskland er at barn med ressurs svak bakgrunn ender opp som fungerende analfabeter på to språk i stedet for å mestre ett av dem til fulle. Tid som brukes til morsmålsundervisning bør derfor konverteres til ekstraundervisning i norsk. Morsmål er et privat anliggende, mens opplæring i språket vi snakker i Norge er et offentlig anliggende.»

<sup>177</sup> Tema morsmål, <http://morsmal.no/>, hentet 04.06.2011

<sup>178</sup> Dette er en anbefaling i strategiplanen *Språk åpner dører* (2005-2009). Eksempler på slike satsinger ser vi f.eks i Oslo kommunes handlingsplan for fremmedspråk der undervisning i Urdu, Vietnamesisk og Arabisk er prioritert og sentralisert ved ulike videregående skoler. I Sør-Varanger kommune gjorde formannskapet i 2007 et vedtak der man pekte på at tospråklighet blant russisk-norske barn og unge vil være et viktig element i nordområdesatsingen og en stor ressurs for samfunnet og den enkelte. Alta kommune startet i 2010 et tilbud for russisk-norsk tospråklige barn. Begrunnelsen for tilbudet er at kommunen har behov for folk med tospråklig og tokulturell kompetanse i russisk og norsk. Også i forsøket morsmål som andrespråk i Trondheim kommune ble visse språk prioritert på grunnlag bl.a. av innvandrergupperingers størrelse og engasjement fra foreldre og barn.

#### Tiltak

- Det utvikles et innføringstilbud for elever som innvandrer til Norge rett før, eller i løpet av, skolealder.<sup>179</sup>
- Det iverksettes en umiddelbar ekstra innsats for sent ankomne elever. Den særskilte tilrette-lagte språkopplæringen for minoritetsspråkli-ge elever etter opplæringslovens § 2-8 styrkes.
- Sikre rekruttering av lærere med kompetanse på flerspråklig
- Styrket satsing på ikke-vestlige fremmedspråk

#### Indikatorer

- Faglige resultater blant elever med innvandrer-bakgrunn
- Andel elever som velger undervisning i ikke-vestlige fremmedspråk

#### 7.8.5.1 Helhetlig og langsiktig oppfølging av elever med særlige faglige utfordringer

Inkluderingsutvalget vil sikre resultatlikhet gjennom en ekstra innsats for elevene med de største faglige utfordringene. Det krever økt satsing på skolestøttende tiltak, som for eksempel SFO og leksehjelp.<sup>180</sup> Deltakelse på leksehjelp er i dag frivillig for elevene. Utvalget foreslår at leksehjelp inngår som en del av tilbudet om utvidet skoledag. I en fase før utvidet skoledag eventuelt trer i kraft, kan leksehjelp legges til en time midt på dagen, i stedet for før eller etter ordinær skoletid som er vanlig i dag.

Overgangen mellom opplæringssystemets ulike nivåer identifiseres som særlig kritiske for mange barn og unge med innvandrerbakgrunn. Inkluderingsutvalget anbefaler en generell klar-gjøring av rutiner og ansvarsforhold, og en styr-king av samarbeidet mellom opplæringssystemets ulike aktører og nivåer, for å sikre at alle elever følges opp i henhold til den enkeltes behov gjennom hele opplæringsløpet.

Utvalget foreslår at skoleeiere, i samarbeid med berørte aktører, får ansvar for å utvikle mer systematisk foreldresamarbeid som omhandler krav og plikter for hjem og skole.

Inkluderingsutvalget foreslår at en satsing på en mer helhetlig oppfølging av barn og unge med

innvandrerbakgrunn sees i sammenheng med at foreldrene, særlig mødrene, trekkes aktivt med gjennom norskopplæring, kvalifiseringskurs, yrkespraksis, foreldrekurs, og andre tiltak som kan bygge opp under en skolestøttende foreldre-rolle.<sup>181</sup>

#### Tiltak

- Økt satsing på skolestøttende aktiviteter for barn med innvandrerbakgrunn med svake fag-lige forutsetninger. Tiltaket må inneholde et element av aktiv foreldreinnsats.
- Det må utvikles modeller for helhetlig og lang-siktig samarbeid om elever med behov for språklig og faglig oppfølging. Arbeidet må ha særlig fokus på kartlegging, informasjonsover-føring og samarbeid mellom aktører på tvers av opplæringssystemets ulike nivåer.
- Det må utvikles gjensidig forpliktende samar-beidsmodeller mellom hjem, barnehage, grunnskole og videregående opplæring.

#### 7.8.6 Tiltaksområde 4 – Videregående opplæring

##### Mål

Ungdom med innvandrerbakgrunn skal fullføre og bestå opplæring på videregående nivå på lik linje med annen ungdom.

Norge er blant landene med størst relativ for-skjell i ledighet mellom de med og uten fullført videregående opplæring.<sup>182</sup> På denne bakgrunn er det å øke gjennomføringen av videregående opplæring blant ungdom viktig, både for å unngå marginalisering i arbeidsmarkedet og lav inntekt for den enkelte og for samfunnet når det skal fylle ledige jobber i viktige sektorer som helse og omsorg.

Så godt som en tredjedel av all ungdom faller fra videregående opplæring. Frafallet er høyere blant elever med innvandrerbakgrunn enn blant annen ungdom, og særlig gjelder det elever som selv har innvandret til landet. For å unngå ytterli-gere marginalisering av innvandrerbefolkningen i

<sup>179</sup> Jf. St.meld. nr. 22 (2010-2011)

<sup>180</sup> Se bl.a. St.meld. nr. 16 (2006-2007); NOU 2003: 16, I første rekke. Forsterket kvalitet i grunnopplæringen for alle; St.meld. nr. 30 (2003-2004) Kultur for læring; Rambøll Management (2010)

<sup>181</sup> NAFO har på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet gjort forsøk med utprøving av ulike modeller for foreldresamar-beid på skoler med minoritetsspråklige elever, og gir i rap-porten konkrete anbefalinger for videreutvikling lokalt. Kilde: NOU 2010: 7, s. 341-342

<sup>182</sup> Ledigheten blant grunnskoleutdannede var i 2006 dobbelt så stor som den gjennomsnittlige ledigheten (Gabrielsen og Lagerstrøm 2005).

utdanning og arbeid, må det iverksettes tiltak som sikrer en langt høyere fullføringsgrad i videregående opplæring blant innvandrerbefolkningen, så vel som befolkningen for øvrig. Det er også nødvendig å redusere frafallet for ungdom med norsk bakgrunn. Kostnadene for samfunnet ved frafall i videregående opplæring er betydelige. En økning av fullføringsgraden med ca. 10 prosentpoeng er beregnet til å spare samfunnet for fem milliarder kroner.<sup>183</sup>

#### *Økt satsing på det flerspråklige opplæringstilbud i videregående opplæring*

Majoriteten av elevene med innvandrerbakgrunn i videregående opplæring har selv innvandret til landet. For disse elevene, som for innvandrerlever i grunnskolen, er manglende språkkunnskaper og/eller skolegang en særlig utfordring i skolehverdagen. Størrelsen på gruppen, og de gjennomgående lavere resultatene elevene oppnår, tilsier at det er et sterkt behov for økt satsing på særskilt språkopplæring med effektive læringsmetoder.

Som på grunnskolenivå tiltrår Inkluderingsutvalget at det utvikles et eget innføringstilbud for alle nyankomne elever i videregående opplæring.

Som i grunnskolen, forutsetter utvalget at innvandrerlever, også etter gjennomført innføringstilbud, ved behov får tilgang til et særskilt tilrettelagt språkopplæringstilbud videre utover i opplæringsløpet. Også på videregående nivå, er det pekt på store mangler i kunnskapen om, og praktiseringen av, språkopplæringen for minoritetsspråklige elever. Vi mangler også gode måleindikatorer på effekten av den opplæringen som faktisk gis.

I tråd med Østbergutvalgets innstilling tiltrår Inkluderingsutvalget en helhetlig innsats for å styrke implementering av opplæringslovens § 3.12 om minoritetsspråklige elevers rett til særskilt språkopplæring i videregående opplæring. Som del av en slik styrking må det også føres bedre tilsyn med § 3.12. Inkluderingsutvalget foreslår i tillegg at det utvikles nye måleindikatorer som gir oversikt over utbredelsen, gjennomføringen og nytten av språkopplæringen som tilbys minoritetsspråklige elever, og hvilken effekt denne har på elevenes faglige resultater. Dette må sees i sammenheng med utvalgets anbefaling om en helhetlig gjennomgang av opplæringsloven i et mangfoldsperspektiv.<sup>184</sup>

Som i grunnskolen vil utvalget foreslå å åpne for forsøk som gir elever anledning til å velge morsmål som et valgfritt fremmedspråk i den videregående skolen.

#### *Tiltak*

- Den særskilte tilrettelagte språkopplæringen for minoritetsspråklige elever etter opplæringslovens § 3.12 styrkes.
- Styrket satsing på ikke-vestlige fremmedspråk i videregående opplæring.
- Elever som følger læreplanen i grunnleggende norsk helt fram til endt videregående opplæring, skal gis avsluttende karakter i dette faget.
- Det bør åpnes for at skoleeier kan tilby et innføringstilbud for elever som ikke har tilstrekkelige forutsetninger for å kunne bestå videregående opplæring, jf. St.meld. nr. 22 (2010-2011).
- Det er behov for økt fokus på skole-hjem samarbeid, også i videregående opplæring. Utvalget viser til slikt samarbeid på Strømmen videregående skole i Akershus.

#### *Indikatorer*

- Andel elever med innvandrerbakgrunn som fullfører og består videregående opplæring
- Eksamensresultater og standpunktkarakterer blant elever med innvandrerbakgrunn sammenliknet med øvrige elever
- Andel elever som velger undervisning i ikke-vestlige fremmedspråk

#### *7.8.6.1 Tidlig og helhetlig innsats*

For elever som har gjennomgått grunnopplæring i Norge, er det vanlig å se frafall i videregående opplæring som et resultat av en lang prosess. Den negative effekten av sosial bakgrunn og språkvanter tiltar fra barnehagen og opp gjennom opplæringsløpet, og resulterer i at elevene begynner i videregående opplæring med for svake faglige forutsetninger til å kunne fullføre opplæringsløpet.

En tidlig og helhetlig satsing, med særlig fokus på mestring av grunnleggende ferdigheter og utjevning av sosial bakgrunn, er nødvendig dersom vi skal nå målet om at alle gjennomfører videregående opplæring. Inkluderingsutvalgets forslag til tiltak i barnehage og grunnskole må forstås som bidrag til denne strategien. Det samme gjelder utvalgets vurderinger i forhold til opplæ-

<sup>183</sup> Falck, T. m.fl.(2009), *Kostnader av frafall i videregående opplæring*, SØF-rapport nr. 08/09, Trondheim: Senter for økonomisk forskning

<sup>184</sup> For nærmere beskrivelse av dette tiltaket, se foran i dette kapitlet.

ringstilbudet for voksne. Å ruste opp voksenopplæring er viktig fordi det å gi foreldre grunnopplæring bidrar til at de igjen kan støtte opp om sine barns utdanningsløp. En satsing på voksenopplæringen handler også om å utvikle et godt tilbud for ungdommen som faller fra videregående opplæring, og som må få mulighet til å gjenoppta sin utdanning senere i livet. Det vises til kapittel 8 Voksenopplæring og grunnleggende kvalifisering.

Problemet med svake faglige forutsetninger og frafall forsterkes gjennom mangelfull rådgivning i overgangen mellom utdanningsnivåer og mellom skole og bedrift.

Utdanningsambisjonene blant elever og foreldre tilsvarer ikke alltid faglige forutsetninger, og aktørene i videregående skole mangler kunnskap om innvandrerbefolkningens spesifikke utfordringer og behov i opplæringssystem og arbeidsliv.

#### Tiltak

- Styrking av rådgivningstjenestens flerkulturelle kompetanse
- For å stimulere til større spredning i valg av utdanning og yrker, bør informasjonen om disse styrkes overfor aktuelle miljøer.
- Ansvarlige ved de enkelte fag og studieretninger oppfordres til å reflektere over hvorvidt pensum og undervisningsopplegg er slik at ungdom med innvandrerbakgrunn oppfatter dem som relevante, og kjenner seg igjen i de enkelte temaer som det skal undervises i.
- Økt informasjon til foreldre om utdanning og yrkesvalg i det norske utdanningssystemet og arbeidsmarkedet.

#### 7.8.6.2 Styrket innsats for å øke fullføringsgrad på yrkesfaglige studieretninger

Den videregående skolen forvalter en viktig framtidig samfunnsressurs gjennom utdanningen av faglærte. Utvalget ser derfor med bekymring på den høye andelen som faller fra yrkesfaglige studier. Mange elever med innvandrerbakgrunn, og særlig gutter som velger seg til yrkesfag, har ikke tilstrekkelige forutsetninger for å oppnå studie- eller yrkeskompetanse.

Økt bruk av individuelt tilpassede løp, som lære kandidatordningen eller praksisbrevordningen, kan bidra til økt gjennomføring. Løp som sikter mot kompetanse på lavere nivå må bli et ordinært element i en mangfoldig og sammensatt

videregående opplæring. Slike alternative løp må utvikles med utgangspunkt i god dialog mellom skole og arbeidsliv, slik at elevene sikres relevant kompetanse og arbeidsmuligheter når utdanningen er gjennomført. Videre er det viktig å påse at alternative opplæringsløp ikke bidrar til å dempe ambisjonene for, og blant, elever med innvandrerbakgrunn.

Med tanke på den framtidige veksten i andelen elever med innvandrerbakgrunn i videregående opplæring, er det viktig å komme i gang med forsøk og tiltak som gjør overgangen mellom skole og bedrift enklere for elever med innvandrerbakgrunn. Selv om antallet det gjelder er svært begrenset, virker det som gutter med innvandrerbakgrunn har vanskeligere med å få seg læreplass i bedrift enn andre elever, og derfor avbryter opplæringen.<sup>185</sup>

For å øke gjennomføringen, må en sikre at elever med innvandrerbakgrunn ikke blir skjøvet bakerst i køen i konkurransen om læreplasser. Det må innføres generell rett til læreplass og antall læreplasser må økes.

#### Merknad fra utvalgets medlem Asle Toje

«Dette medlemmet ønsker ikke lovpålagt lærerleilighetsplass da dette vil kunne bli en meget kostbar ordning. Dette kan lett bli en avart av trygd.»

#### Tiltak

- Økt bruk av modulbasert kompetansegivende opplæring
- Det utvikles mentorordninger for elever med innvandrerbakgrunn i lære i bedrift
- Økt bruk av praksisbrevordningen og lære kandidatordningen i videregående opplæring for elever med innvandrerbakgrunn
- Utvalgets flertall går inn for at det innføres en lovfestet generell rett til læreplass

Utvalgets mindretall, bestående av Asle Toje, ønsker ikke at det innføres lovpålagt læreplass.

#### Indikator

- Andelen elever med innvandrerbakgrunn som fullfører yrkesfaglige studieretninger sammenliknet med øvrige elever

<sup>185</sup> Lødding (2009); Birkelund og Mastekaasa (2009)

### 7.8.7 Tiltaksområde 5 – Høyere utdanning

#### Mål

Alle utdanningsretninger skal ha en representativ andel studenter med innvandrerbakgrunn.

Med høyere utdanning øker tilgangen til godt betalte og sikre jobber. Rekruttering til høyere utdanning er derfor et viktig virkemiddel for sosial utjevning. Alle yrkesgrupper bør, etter utvalgets syn, gjenspeile befolkningen. Det må utvikles tiltak rettet mot grupper som tradisjonelt sett ikke har søkt seg til, fått tilbud om eller gjennomført høyere utdanning. Rekrutteringsstrategiene må tilpasses slik at det arbeides for generelt høyere deltakelse blant underrepresenterte grupper, samtidig som det rettes en innsats mot større variasjon i studie- og yrkesvalg.

Det er viktig med tidlig innsats for å sikre at elever fullfører videregående opplæring og kvalifiserer seg til høyere utdanning. Målrettet informasjons- og holdningsskapende arbeid blant elever og foreldre om studie- og yrkesvalg er sentralt.

Sett i sammenheng med behovet for flerspråklig og tverrkulturell kompetanse i barnehage og grunnskole, bør rekruttering til lærerutdanning fortsatt ha prioritet.

FoU-sektoren må i større grad anerkjenne, og ta i bruk, den kompetansen som innvandrerbefolkningen besitter. Innvandrerbefolkningens

flerspråklig og tverrkulturell erfaring er viktige ressurser for norsk næringsliv med interesser i et globalt marked. En satsing på utvekslingsavtaler for forskere og studenter med de største opprinnelseslandene kan være et viktig bidrag til språkstudier og tverrkulturelle studier. Det vises til kapittel 9 Bedre bruk av innvandreres medbrakte kompetanse.

#### Tiltak

- Utdanningsinstitusjonene pålegges å utvikle planer og strategier for mangfoldig rekruttering. Det skal rapporteres på deltakelse og gjennomføringsgrad blant studenter med innvandrerbakgrunn.
- Styrket evaluering, oppfølging og spredning av pågående initiativer rettet mot mer mangfoldig rekruttering.
- Bedre kunnskapsgrunnlaget om innvandrerbefolkningens ulike studievalg og resultater i høyere utdanning samt om overgangen til arbeidslivet.

#### Indikatorer

- Deltakelse i høyere utdanning for studenter med ulik landbakgrunn
- Spredningen av studenter med innvandrerbakgrunn på ulike studieretninger

## Kapittel 8

# Voksenopplæring og grunnleggende kvalifisering av nyankomne innvandrere

Grunnleggende kvalifisering er en viktig forutsetning for at nyankomne innvandrere skal kunne delta i ordinær utdanning, arbeidsliv og i samfunnet for øvrig.<sup>1</sup> Grunnleggende kvalifisering omfatter opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere, og introduksjonsprogram for flyktninger og deres familier.

En kalkyle basert på tall fra Norsk språkttest, Vox og IMDi tilsier at om lag 1 000 personer med innvandrerbakgrunn, per årskull, ikke er i stand til å lese og skrive norsk godt nok til å klare seg i dagligliv og arbeidsliv. Det er behov for en særskilt innsats for å redusere og på sikt fjerne analfabetisme i Norge. Det er et mål å sikre at alle kan lese og skrive norsk godt nok.

Grunnskoleopplæring for voksne innvandrere er avgjørende for at nyankomne uten grunnleggende utdanning skal kunne delta i det norske samfunnet, og ha mulighet for stabil arbeidslivstilknypning. Det er også viktig i et generasjonsperspektiv, fordi foreldre blir i bedre stand til å støtte opp om barnas skolearbeid, noe som om igjen kan bidra til sosial mobilitet.

Det er også viktig for innvandrere som raskt kommer i arbeid at de får mulighet for grunnleggende kvalifisering og voksenopplæring. At dette kan skje parallelt med ordinært arbeid kan bidra til at innvandrere øker sine karrieremuligheter, og omstillingsevne ved nedbemanning.<sup>2</sup>

Det er en utfordring å samordne grunnleggende kvalifisering (norskopplæring og introduksjonsprogram) med voksenopplæring slik at det på en best mulig måte dekker den enkelte innvandrers behov. Ulike sektormyndigheter har i dag ansvar for tilbudene.

For mange innvandrere som ankommer landet med lite grunnutdanning, er voksenopplæring en viktig inngangsbillett til et sikkert og meningsfylt arbeid. Voksnes rett til grunnskole og videregående opplæring bidrar til utjevning av sosiale forskjeller mellom innvandrerbefolkningen og den øvrige befolkningen. Ikke minst vil et løft av voksenopplæringen være viktig når en skal fange opp de som i dag faller fra videregående opplæring, og som senere i livet ønsker å komme tilbake for å fullføre sin opplæring.

87,3 prosent av deltakerne i grunnskolen og 20 prosent i videregående opplæring for voksne har innvandrerbakgrunn.<sup>3</sup> Samtidig mangler voksenopplæringssystemet kompetanse på tilpasning av opplæringsmodeller for minoritetspråklige voksne.<sup>4</sup> Både St.meld. nr. 16 (2006-2007)... og ingen stå igjen: Tidlig innsats for livslang læring.; og NOU 2010:7 Mangfold og mestring, understreker at det er behov for et løft i norsk voksenopplæring. Det kan derfor se ut som at det er behov for en videreutvikling av tilbudet. Tilbudet må bedre tilpasses elevenes behov og forutsetninger og de krav deltakerne møter i et moderne arbeidsliv.

Samlet viser dette, etter utvalgets vurdering, behov for en omfattende reform av voksenopplæringen for å bekjempe analfabetisme og muliggjøre deltakelse i arbeids- og samfunnslivet.

I dette kapitlet gjennomgås ordningene for voksenopplæring og grunnleggende kvalifisering av voksne innvandrere. Utfordringer, begrensninger og muligheter drøftes. Ambisjonen er å vise hvordan ordningene kan forbedres og effektiviseres slik at innvandrere får bedre utbytte av opplæringen. Basert på situasjonsbeskrivelsen og drøftningen, anbefaler utvalget mål, strategier og tiltak for en framtidig politikkutvikling.

<sup>1</sup> Andre forutsetninger for bedre bruk av innvandreres medbrakte kompetanse er godkjenningsordninger og påbygging av kompetanse for norske forhold, se kapittel 9 Bedre bruk av innvandreres medbrakte kompetanse

<sup>2</sup> Se St.meld. nr. 42 (1997-98), Kompetansereformen, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

<sup>3</sup> GSI tall for skoleåret 2010/2011 og Vox statistikkbanken, Voksne i videregående opplæring, 2009 etter opprinnelsesland

<sup>4</sup> NOU 2010: 7, Mangfold og mestring

## 8.1 Voksenopplæring<sup>5</sup>

### 8.1.1 Situasjonsbeskrivelse

Andelen minoritetsspråklige som mottar grunnskoleopplæring for voksne har i perioden 2003 – 2010 økt fra 56 prosent til 87 prosent.<sup>6</sup> Likevel er det ikke gjort en helhetlig omlegging av kurstilbudet for å sikre at opplæringstilbudet er tilpasset deltakernes forutsetninger og behov.<sup>7</sup>

I følge Grunnskolens informasjonssystem (GSI) tall for skoleåret 2010–2011 har 246 av Norges 430 kommuner et tilbud til voksne om grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1. Dette inkluderer kommuner som deltar i interkommunalt samarbeid. I skoleåret 2010–2011 er det 5 471 voksne som mottar ordinær grunnskoleopplæring. Andel minoritetsspråklige er i vekst og tabell 8.1 viser at andelen minoritetsspråklige deltakere utgjør hele 87,3 prosent i skoleår 2010/2011.

I følge tallene for *videregående opplæring for voksne*, deltar om lag 20 000 personer, med og uten innvandrerbakgrunn, årlig.<sup>8</sup> Tabell 8.2 viser at i 2009 var det 24 263 voksne deltakere i videregående opplæring, andel voksne med innvandrerbakgrunn utgjorde om lag 20 prosent av disse.

Tabell 8.1 Minoritetsspråklige deltakere i grunnskoleopplæring for voksne, fordelt på skoleår. Prosent

Skoleår	Antall	Prosent
2010/2011	4 776	87,3
2009/2010	4 100	81
2008/2009	3 879	73

Kilde: GSI og Vox statistikkbanken

<sup>5</sup> Opplæringstilbudet for voksne involverer en lang rekke aktører fra de tre ulike samfunnssektorene; offentlig sektor; privat sektor og frivillig sektor. Inkluderingsutvalget har sett spesielt på den offentlige forvaltningen av opplæring for voksne etter opplæringsloven kapittel 4A. Dette innbefatter grunnskoleopplæring for voksne etter opplæringsloven § 4A-1, rett til spesialundervisning på grunnskolen område etter opplæringsloven § 4A-2 rett til videregående opplæring for voksne etter opplæringsloven § 4A-3 og videregående opplæring for voksne uten rett til videregående opplæring.

<sup>6</sup> GSI tall for skoleåret 2010-2011

<sup>7</sup> NOU 2010: 7, Mangfold og mestring

<sup>8</sup> Hagen, A. og S. Skule (2008), *Kompetansereformen og livslang læring. Status 2008*, Fafo-rapport 2008:07. Hagen og Skule viser til at det er usikkerhet knyttet til tallene fra videregående opplæring pga mangelfullt statistikkgrunnlag.

Tabell 8.2 Voksne<sup>1</sup> i videregående opplæring, 2009 etter etnisitet/opprinnelsesland, antall og prosentandel

Etnisitet/Opprinnelsesland	Antall	Prosent
Ikke-vestlig innvandrere	4 079	17
Ikke-vestlig norskfødt med innvandrerforeldre	89	0
Vestlig innvandrere	687	3
Vestlig norskfødt med innvandrerforeldre	22	0
Øvrig befolkning	19 300	80
Ikke oppgitt	86	0
Totalt	24 263	100

<sup>1</sup> I denne sammenhengen regnes man som voksen fra og med det året man fyller 25 år

Kilde: Vox statistikkbanken

Generelt er det blitt påpekt at data, statistikk og forskning om minoritetsspråklige voksne i grunnskoleopplæringen er mangelfull.<sup>9</sup> Det er mangel på dokumentasjon og kunnskap om elevgrunnlaget, gjennomføringen (tidsbruk, fagvalg og resultatopnåelse) og effekten sammenliknet med videre utdanning eller arbeidslivstilknytting) av opplæringen. Det mangler en oversikt over bruken av læremidler og i hvilken grad lærestedene har materiell tilpasset voksne og om de benytter lærere med relevant pedagogisk bakgrunn. Manglende kunnskap, gjør det vanskelig å si noe om hvilket nivå deltakelsen burde ligge på. Tatt i betraktning det høye frafallet i videregående opplæring, er det likevel antydnet at behovet, reelt sett, er større enn dagens deltakelse tilsier.<sup>10</sup>

### 8.1.2 Årsaksforklaring, igangsatte tiltak og tilrådinger fra andre utvalg

Med *Kompetansereformen*<sup>11</sup> fikk voksne rett til grunnskole og videregående opplæring, rett til dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse, inkludert mulighet for direkte opptak til

<sup>9</sup> Hagen og Skule (2008)

<sup>10</sup> Riksrevisjonen Dokument 3: 14 (2007-2008), *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til voksne om grunnskoleopplæring og opplæring på videregående nivå*, Riksrevisjonen, Hagen og Skule (2008)

<sup>11</sup> Kompetansereformen ble behandlet i Stortinget 19. januar 1999, og ble gradvis iverksatt fra etterfølgende år



høyere utdanning, og rett til tre års utdanningspermisjon.<sup>12</sup> Under mottoet livslang læring, lanserte Regjeringen Bondevik I at den ville satse spesielt på den gruppen voksne som i dag mangler grunnleggende ferdigheter og som ikke har gjennomført videregående opplæring.<sup>13</sup> Siden den gang, har likevel ikke antallet deltakere i grunnopplæringen for voksne økt.

184 av landets 430 (særlig små) kommuner tilbyr ikke grunnskoleopplæring for voksne,<sup>14</sup> selv om dette er en lovpålagt oppgave. Kommunene oppgir manglende etterspørsel og stram kommuneøkonomi som årsaker. Uten bevilgninger av friske statlige midler, nedprioriteres voksenopplæringen i budsjettet. Andre antyder at manglende etterspørsel har å gjøre med at befolkningen har liten kjennskap til sine rettigheter, og at kommunene mangler planmessig satsning på informasjonsarbeid og gjennomføring av opplæring.<sup>15</sup>

Østbergutvalget viser til manglende samordning av det forvaltningsmessige ansvaret for grunnopplæringen for voksne, og beskriver tilbudet som uoversiktlig. Tilbudet forvaltes av to departementer, Kunnskapsdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, og i henhold til to lovverk (introduksjonsloven og opplæringsloven).<sup>16</sup> Som et resultat har minoritetsspråklige voksne ulike rettigheter med hensyn til grunnopplæring.<sup>17</sup> Det er i tillegg lite samarbeid mellom kommuner, som har ansvar for grunnskole, og fylkeskommuner, som har ansvar for videregående opplæring. Et vell av aktører

(offentlige, private og frivillige) tilbyr en lang rekke ulike kurs (for eksempel norskundervisning, etablererkurs, datakort og helsefaglig sertifisering).

I følge St.meld. nr. 44 (2008-2009) *Utdanningslinja* bør kombinasjonen arbeid og utdanning bli mer vanlig. Målsetningen er å utvikle et fleksibelt system som gir voksne mulighet til å kombinere opplæring med familieliv og arbeid. På voksenopplæringsfeltet er grensesnittet mellom NAV og Utdanningssektoren likevel framdeles uavklart. Det medfører at innvandrerbefolkningens behov for arbeidsmarkedstiltak og opplæringstiltak i liten grad koordineres.<sup>18</sup> I den sammenheng er økonomi ansett som en viktig barriere til økt deltakelse.<sup>19</sup> Tilbud om full, eller redusert lønn under utdanningspermisjon er en sjeldenhet og arbeidsledige som ønsker å oppgradere sin formalkompetanse risikerer å miste stønaden til livsopphold fra NAV. Dermed må deltakere basere seg på studielån eller leve på familien eller oppsparte midler under utdanning.<sup>20</sup>

Fordelingsutvalget<sup>21</sup> mener at det er i den enkeltes og samfunnets interesse at tiden som arbeidsledig brukes til å fullføre videregående opplæring, og foreslår å se nærmere på hvordan arbeidsledige i større grad enn i dag kan få et tilbud om arbeidsmarkedsopplæring i form av et fag- eller svennebrev. Fordelingsutvalget peker samtidig på at deltakere burde sikres finansiering av livsopphold gjennom for eksempel dagpenger,<sup>22</sup> studielån, eller gjennom ordinær lønn dersom vedkommende kommer i arbeid i opplæringsperioden.<sup>23</sup> Det vises bl.a. til program for basiskompetanse i arbeidslivet der ansatte med lavt kompetansenivå og få utviklingsmuligheter, får anledning til videre opplæring innenfor arbeidslivets rammer. For nærmere omtale av programmet, se avsnitt 8.2.

Ordningen med realkompetansevurdering må styrkes slik at deltakerne får et avkortet og tilpas-

<sup>12</sup> For nærmere informasjon om reformen vises det til NOU 1997: 25, Om kompetanse. Grunnlaget for en helhetlig etter- og videreutdanningspolitikk, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, St.meld. nr. 42 (1997-1998), Kompetansereformen, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

<sup>13</sup> St.meld. nr. 44 (2008-2009), Utdanningslinja, Kunnskapsdepartementet

<sup>14</sup> GSI tall for skoleåret 2010-2011

<sup>15</sup> Danbolt, A. M. Vesteraas og L. Iversen Kulbrandstad (2008), *Klasseromskulturer for språklæring. Didaktisk fornying i den flerkulturelle skolen*, Vallset: Oplandske bokforlag, Riksrevisjonen Dokument 3: 14 (2007-2008), Vox (2009), *Opplæring for voksne. Kommunenes tilbud om grunnskoleopplæring og kurs i grunnleggende ferdigheter*, Rapport, VOX, Hagen og Skule (2008) IMDi har også påpekt at dagens voksenopplæring sliter med et "image-problem". Det er ikke attraktivt for en voksen å ta grunnskoleutdanning. Det er behov for å snu på tankegangen om at voksne skal inn i skolen, og møte det samme pedagogiske opplæringen som barn. De bør i stedet kunne ta et kvalifiserende kurs, for eksempel innen IKT eller bedriftsetablering.

<sup>16</sup> Norskopplæring etter Introduksjonsloven er vesensforskjellig fra grunnopplæring. Den er verken utdanning eller grunnleggende kompetanse, men opplæring i norsk språk og kunnskap om det norske samfunn. Introduksjonsloven omtales i eget underkapittel.

<sup>17</sup> Det er for eksempel ingen hindringer i introduksjonsloven eller tilhørende læreplan for å delta i norskopplæring og grunnskole på samme tid. Det kan være gunstig for den enkelte at dette kan skje parallelt. Men fordi det ikke gis avsluttende vurdering i faget grunnleggende norsk for språklige minoriteter, kan det være risiko for at deltakere kan slutte i grunnskolen uten at de får en vurdering som gir grunnlag for å søke fritak for norskopplæring etter Introduksjonsloven.

<sup>18</sup> NAV kan for eksempel dokumentere at det blant deres brukere, som mottar ulike stønader og trygdeer, er en stor andel som ikke har fullført grunnskole. Likevel får, eller tar, de færreste i disse gruppene utdanning mens de mottar stønader. Å gi grunnskoleopplæring regnes mange steder heller ikke for å være i tråd med arbeidslinja, se NOU 2010: 7, Mangfold og mestring.

set opplæringstilbud ut i fra individuelle forutsetninger og behov, noe som igjen kan ha en avgjørende betydning for deltakerens økonomi og mulighet til å gjennomføre opplæringen.<sup>24</sup> Forde- lingsutvalget foreslår at mottakere av statlig støtte til opplæringstilbud automatisk får tilbud om kart- legging av grunnleggende ferdigheter/realkom- petansevurdering. Tilbudet må være tilrettelagt slik at det både tilfredsstillende kravene om tilgjen- gelighet for arbeidsmarkedet og samtidig sikrer at opplæringen kan fullføres dersom vedkom- mende kommer i arbeid/mister arbeid.

Østbergutvalget påpeker at opplæringstilbudet for voksne trenger en gjennomgang med hensyn til faglig innhold og organisering.<sup>25</sup> Det vises blant annet til manglende differensiering av kurs- tilbudet rettet mot grupper med ulik alder, skole- bakgrunn og språkkunnskap. KS, på sin side, påpeker at et tynt elev- og kompetansegrunnlag gjør det vanskelig for mange småkommuner (selv med interkommunale samarbeidsavtaler) å eta- blere og vedlikeholde et differensiert tilbud basert på tilfredsstillende voksenpedagogisk kom- petanse for elever på ulike alders- og kompetanse- nivå.

Fra lærere ved voksenopplæringssentrene uttrykkes ønske om kompetanseheving, både hva gjelder voksenpedagogikk, flerspråklighet og tverrkulturelt arbeid.<sup>26</sup> I dag stilles ingen krav til formell kompetanse for undervisningspersonalet.

Det at det ikke er anledning til å stille krav til norskferdigheter ved inntak til videregående opp- læring, gjør at mange ikke behersker tilstrekkelig norsk til å følge undervisningen, likevel er det liten bruk av morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring i voksenopplæringen.<sup>27</sup> Dermed starter mange et opplæringstilbud de ikke har for-

utsetninger til å gjennomføre. Vox mener at denne praksisen må endres, enten ved at det innføres krav om gjennomført norskopplæring før videre- gående, eller at man på annen måte gir tilpasset språkopplæring.

Det er også uttrykt ønske om mindre klasse- romsbasert undervisning. Både arbeidstaker og arbeidsgiver vurderer ofte læringen som skjer i yrkespraksis som den viktigste kilden til ny kom- petanse.<sup>28</sup> Det vises til at arbeidsgiverne må sti- muleres til å gi mer rom for kompetanseutvikling for alle ansatte. For deltakere som er i arbeid under opplæring, betinger det at kurs tilbys uten- for arbeidstid, eller på arbeidsplassen.<sup>29</sup>

Både Forde lingsutvalget og Østbergutvalget støtter opp om Riksrevisjonen konklusjon om at *det er betydelige uløste oppgaver knyttet til voksnes deltakelse i grunnopplæring, og en svak nasjonal styring på dette området.*<sup>30</sup>

## 8.2 Program for basiskompetanse

*«Det er behov for tiltak som bygger på nyere måter å forstå både språk og læring på, og som gjør det mulig å knytte arbeidsliv og språkopplæring sammen.»*<sup>31</sup>

Det er iverksatt flere tiltak og prosjekter som har som målsetting å styrke den grunnleggende kompetansen blant arbeidstakere. Opplæring i kombinasjon med arbeid er offentlig støttet gjen- nom for eksempel *Program for basiskompetanse i arbeidslivet* (BKA), som særlig fokuserer på de delene av arbeidslivet som sysselsetter mange

<sup>19</sup> Se bl.a. NOU 2010: 7, Mangfold og mestring, NOU 2009: 10, Forde lingsutvalget, St.meld. nr. 44 (2008-2009) Utdan- ningslinja, og høringsuttalelsene til NOU 2008: 18, Fagopp- læring for framtida der flere framhever finansiering av livs- opphold for voksne som tar grunnopplæring og annen relevant etter- og videreutdanning som det viktigste hinderet for kompetanseutvikling i den eksisterende arbeidsstyr- ken. Lærevilkårsmonitoren fra 2006 viser at lavt utdannede i mindre grad enn andre får arbeidsgiverfinansiert videre- utdanning. Evalueringen av Kompetanseutviklingspro- grammet (KUP) viser at denne gruppen er lite motivert for å investere i egen utdanning se Døving, E., O. B. Ure, A. Tobiassen og D. Hertzberg (2006), *Kompetanseutviklings- programmet 2000 – 2006. Sluttevaluering*, SNF-rapport 32/ 06

<sup>20</sup> Voksne som har behov for grunnskoleopplæring har i dag rett til å søke Lånekassen om lån og stipend. Gruppen kan imidlertid oppleve utfordringer i forhold til støtteordningen fordi de kan komme til å opparbeide seg relativt høye lån sett i forhold til utdanningsnivået.

<sup>21</sup> NOU 2009: 10, Forde lingsutvalget

<sup>22</sup> Dette er i tråd, for eksempel, med St. meld. nr. 44 (2008 – 2009), Utdanningslinja, der Regjeringen Stoltenberg II leg- ger opp til å stimulere til at det utvikles mer tilpassede til- bud på fag- og yrkesopplæring som i større grad kan benyt- tes av arbeidsledige uten fullført videregående opplæring. I Prop. 1 S (2009 – 2010) satte Kunnskapsdepartementet av 7 millioner kroner til forsøk med å utvikle opplæringsmodel- ler på videregående opplærings nivå, som kan bygge på og kombineres med de tilbudene arbeidssøkere kan få gjen- nom arbeidsmarkedsopplæringen (AMO). Forsøket er i samsvar med intensjonene i samarbeidsavtalen mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og KS som legger til rette for et styrket og systematisk samarbeid om opplæ- ring mellom NAV og kommunesektoren.

<sup>23</sup> NOU 2001: 25, Støtte til livsopphold ved utdanningspermi- sjon vurderte fordeler og ulemper ved ulike generelle ord- ninger for finansiering av livsopphold under utdanning for voksne, men kom kun til enighet om å gi voksne med rett til videregående opplæring samme rett til utdanningsstøtte som studenter i høyere utdanning.

<sup>24</sup> Jfr. Opplæringsloven § 4A-3 og for en nærmere omtale om realkompetansevurdering se kapittel 9 Bedre bruk av inn- vandreres medbrakte kompetanse.

<sup>25</sup> NOU 2010:7, Mangfold og mestring

<sup>26</sup> Ibid.

### Boks 8.1 Den danske trappemodellen

I 2002 inngikk danske myndigheter en «Avtale om virksomhedsrettet integration» med de kommunale partene og partene i arbeidslivet.<sup>1</sup> Det er en firepartsavtale som har som formål å styrke innvandreres arbeidsmarkedsintegrasjon.<sup>2</sup> Avtalen har siden 2002 blitt fornyet to ganger, i 2006 og 2010. En sentral del av avtalen er den såkalte trappemodellen. Modellen er basert på en trinnvis integreringsprosess til arbeidsmarkedet som består av ulike faser. Modellen skal sikre fleksibilitet og inneholder tiltakskjedning for innvandrere som ikke har tilstrekkelig dansk kunnskaper eller faglig kvalifikasjoner for å få innpass på arbeidsmarkedet.<sup>3</sup> Målgruppen gjelder for eksempel introduksjonsdeltakere, nyankomne innvandrere og personer med kontanthjelp/starthjelp.

Fase en starter med en aktiv startperiode som bl.a. består av intensiv språkopplæring og en introduksjon til arbeidsmarkedet. Det er en startperiode hvor deltakere skal tilegne seg de grunnleggende kvalifikasjonene som er nødvendige for deltakelse i yrkeslivet. I fase to, deltar man i arbeidsmarkedsintegrasjon i form av arbeidspraksis og introduksjon til ordinær ansettelse gjennom lønnstilskuddsordninger

eller ansettelse på særlige lønns- og ansettelsesvilkår. Deltakeren har fortsatt muligheter for faglig og språklig opplæring. Målsetningen er at deltakerne skal avslutte kvalifiseringsløpet gjennom overgang til ordinært arbeid.

Deltakernes forutsetninger og kvalifikasjoner er avgjørende for hvilken fase i kvalifiseringsløpet de får tilbud om, og blir plassert i. Det er med andre ord ikke nødvendig å gå gjennom alle faser i trappemodellen.

Den danske ordningen er en strategi som kombinerer både kvalifiseringstiltak til innvandrere og økonomiske insentiver for virksomheter som tar i bruk ordningen. Det vil være interessant å innhente erfaringene fra Danmark om hvordan ordningen har fungert, før man vurderer hvorvidt en slik ordning kan ha overføringsverdi til Norge.

<sup>1</sup> OECD (2007), *The labour market integration of immigrants in Denmark*, Paris: OECD

<sup>2</sup> [http://www.bm.dk/Beskaeftigelsesomraadet/Flere%20i%20arbejde/~/\\_media/BEM/Files/Dokumenter/Kort%20nyt/2010/firepartsaftale\\_okt\\_10.ashx](http://www.bm.dk/Beskaeftigelsesomraadet/Flere%20i%20arbejde/~/_media/BEM/Files/Dokumenter/Kort%20nyt/2010/firepartsaftale_okt_10.ashx), hentet 18.05.2011

<sup>3</sup> Ny i Danmark, [http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Integrering/beskaeftigelse/arbejdsmarkedsrettede\\_tilbud.htm](http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Integrering/beskaeftigelse/arbejdsmarkedsrettede_tilbud.htm), hentet 18.05.2011

med lav utdanning og med få utviklingsmuligheter i jobben. Offentlige virksomheter, private bedrifter, opplæringstilbydere og arbeidstaker- og

arbeidsgiverorganisasjoner kan søke om støtte til opplæring for sine ansatte og medlemmer som har behov for det. Programmet skal bidra til å styrke grunnleggende lese-, skrive-, regne- og IKT-ferdigheter blant voksne arbeidstakere og arbeidssøkende slik at færre faller ut av arbeidslivet og flere kan ta del i opplæring og utdanning. Programmet blir forvaltet av Vox. Personer med innvandrerbakgrunn deltar på lik linje med den øvrige befolkningen. En evaluering gjennomført av Econ Pöyry<sup>32</sup> viser at det er få deltakere i programmet, men at BKA har bidratt til økt åpenhet om svake ferdigheter og ufarliggjøring av å delta på lese- og skrivekurs.

<sup>27</sup> Danbolt, A., M. Vesterås, T. O. Engen, A. Hagen, L. A. Kulbrandstad, S. Sand, H. Speitz, I. Straume og Å. Streitlien (2010), *Opplæringstilbudet til minoritetsspråklige innen barnehage og grunnopplæring*, Rapport 01/2010, Telemarkforskning-Notodden

<sup>28</sup> Nyen, T. (2006), *Hvis jobben krever det. En analyse av sammenhengene mellom krav til basisferdigheter, faktiske basisferdigheter og deltakelse i læringsaktiviteter i norsk arbeidsliv*, Lesesenteret, Universitetet i Stavanger. Nyen (2006) viser at det i tillegg til svake økonomiske insentiver har det vært mangel på institusjoner som har kunne ivareta og samordne interesser og kompetansebehov i arbeidslivet, avlaste virksomhetene i det administrative arbeidet med å drive kompetanseutvikling, og ha en kontinuerlig pådriverrolle når det gjelder arbeidet med kompetanseutvikling i norsk arbeidsliv.

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Riksrevisjonen Dokument 3: 14 (2007-2008), *Manglende grunnskoletilbud for voksne*

<sup>31</sup> Andenæs, Ellen (2011), "Språkopplæring på arbeidsplassen". I: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2011), *Godt norsk? – om språk og integrering*, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

<sup>32</sup> Econ Pöyry (2008), *Program for basiskompetanse i arbeidslivet – Evaluering del 2*, Econ-rapport nr. 2008-074

### Boks 8.2 Eksempler på basiskompetanseprosjekter

#### *Oslo Kommune*

For voksne med lite eller ingen skolebakgrunn har Oslo kommune utviklet læreplan i Basiskompetanse for voksne minoritetsspråklige med lite eller ingen skolegang. Det er utviklet lokale læreplaner som kombinerer norskopplæring med basisfagene i grunnskolen for voksne.

#### *Tromsø kommune*

Et annet forsøk er *Tromsø kommunes helsefagarbeider* kombinert med norskopplæring. Dette er et fullverdig videregående løp, men med norskopplæring på toppen og parallelt med det videregående løpet. Løpet går over fire år, men deltakerne tegner lærekontrakt og kombinerer opplæring i skole og opplæring i bedrift fra dag én og gjennom hele løpet.

## 8.3 Introduksjonsloven – introduksjonsprogram og norskopplæring

Formålet med introduksjonsloven<sup>33</sup> er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet. Introduksjonsloven regulerer retten til introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Innføring av introduksjonsordningen innebar en stor reform og representerte et veiskille for kommunenes arbeid med nyankomne.<sup>34</sup> Kommunenes tidligere introduksjonsarbeid bar preg av store variasjoner i hvilket tilbud nyankomne flyktninger og andre innvandrere fikk.<sup>35</sup>

Introduksjonsprogrammet er regjeringens viktigste virkemiddel for kvalifisering av nyankomne flyktninger og deres familier. Internasjonalt blir

<sup>33</sup> Rundskriv H-20/05, Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven), Kommunal- og regionaldepartementet

<sup>34</sup> Kavli, H., A. Hagelund og M. Bråthen (2007), *Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*, Fafo-rapport 2007:34

<sup>35</sup> *Ibid.*, s. 21

introduksjonsprogrammet ofte trukket fram som eksempel på et velutviklet kvalifiseringstiltak for nyankomne flyktninger.<sup>36</sup>

Resultatene og tidligere evalueringer tyder imidlertid på at introduksjonsprogrammets kvalitative innhold kan heves og den individuelle tilspasningen kan styrkes.<sup>37</sup>

Målgruppen med rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere er større enn personkretsen med rett og plikt til introduksjonsprogrammet.<sup>38</sup> Norsk-kunnskaper ses på som nøkkelen til arbeid og utdanning. Det er derfor viktig å ha fokus på innvandre-res språknivå. Det samme gjelder for norskopplæringens organisering, kvalitet og individuell tilspasning. Det er stor variasjon i kvaliteten på opplæringen i norsk og samfunnskunnskap i kommunene og det er derfor viktig å ha fokus på resultater og kvalitet.

Utvalget ønsker å sette fokus på mål, resultater og kvalitet i grunnleggende kvalifisering av innvandrere. Med dette for øyet gjennomgås her introduksjonsprogrammet, opplæringen i norsk og samfunnskunnskap og de økonomiske ram-mene for kommunene. I tillegg omtales Ny sjanse og kvalifiseringsprogrammet.<sup>39</sup> I den avsluttende delen foreslår utvalget målformuleringer, strate-gier, tiltak og indikatorer.

### 8.3.1 Introduksjonsprogrammet

#### *Situasjonsbeskrivelse*

Introduksjonsprogrammet ble implementert som en obligatorisk ordning for alle landets kommuner den 1. september 2004.<sup>40</sup>

Deltakelse i programmet skal gi grunnleggende ferdigheter i norsk, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv, og forberede for deltakelse i det ordinære utdannings- eller yrkesliv.

Personkretsen til introduksjonsprogrammet er nyankomne flyktninger mellom 18 til 55 år med behov for grunnleggende kvalifisering, se tabell

<sup>36</sup> OECD (2009), *Jobs for immigrants. Labour market integration in Norway*, Paris: OECD

<sup>37</sup> Se Kavli, Hagelund og Bråthen (2007), Rambøll Management (2006), *En formidlingsrapport til kommuner med omtale om gode grep*, Rambøll Management

<sup>38</sup> Det anslås at om lag halvparten av de som har rett og plikt til norskopplæring har også rett og plikt til introduksjonsprogram.

<sup>39</sup> For en nærmere omtale av Ny sjanse og kvalifiseringsprogrammet, se avsnitt 8.4 og 8.5.

<sup>40</sup> Rundskriv H-20/05, Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven), Kommunal- og regionaldepartementet

Tabell 8.3 Personkretsen til introduksjonsprogrammet, etter rett og plikt og kan tilbys.

Personkrets	Rett og plikt	Kan tilbys
Overføringsflyktning	X	
Personer med asyl	X	
Personer med kollektiv beskyttelse	X	
Personer med opphold på humanitært grunnlag etter søknad om asyl	X	
Familiegjenforente med personer i kategoriene over dersom det er mindre enn fem år siden de ble bosatt i en kommune	X	
Personer over 55 år med oppholdsgrunnlag nevnt over		X
Personer med oppholdsgrunnlag uten særskilt avtale om bosetting i kommunen		X
Familiemedlemmer til andre enn personer som er nevnt over		X
Personer som tidligere har avbrutt eller avvist introduksjonsprogram		X

Kilde: Introduksjonsloven

8.3. Utover rett og plikt gruppen kan kommunene gi tilbud til andre grupper omtalt i § 3 i introduksjonsloven, de har imidlertid ikke rett til programmet.

For å ha rett og plikt til deltakelse i programmet skal man være bosatt i en kommune i henhold til særskilt avtale mellom kommunen og staten. Dette gjelder ikke for de som har kommet i familiegjenforening til noen i målgruppen. For å kunne regnes som nyankommen kan man ikke ha vært bosatt i kommunen i mer enn to år når vedtak om deltakelse i introduksjonsprogrammet skal fattes.

Introduksjonsprogrammet er på fulltid og er et helårig kvalifiseringsprogram. Programmet kan

vare inntil to år, men kan utvides med ytterligere ett år når det foreligger særlige grunner.

Programmet skal være individuelt tilrettelagt og dette skal sikres gjennom utarbeidelse av en individuell plan for hver enkelt deltaker.

Deltakelse i programmet utløser rett til introduksjonsstønad som er knyttet opp til grunnbeløpet i folketrygden (G) og utgjør brutto 2 G i året og 2/3 av 2 G for deltakere under 25 år. Introduksjonsstønaden er skattepliktig<sup>41</sup> og er utformet for å ligne mest mulig på ordinær lønnsgodtgjørelse og deltakelse i arbeidslivet. Deltakere får utbetalt stønad basert på aktiv deltakelse og trekkes ved ulegitimert fravær. Deltakere har mulighet til å arbeide ved siden av programmet uten at arbeidsinntekten avkortes mot introduksjonsstønaden.

Deltakere har både en rett og en plikt til deltakelse i introduksjonsprogrammet. Rettigheten innebærer at kommunene<sup>42</sup> er pliktige til å tilby program. Plikten innebærer at deltakere uten legitim grunn for ikke å delta i introduksjonsprogrammet, mister rett til både program og stønad. I slike tilfeller vil man normalt ikke ha rett til sosialhjelp ettersom man ikke nyttiggjør seg av andre muligheter til inntektssikring som deltakelse i programmet gir.

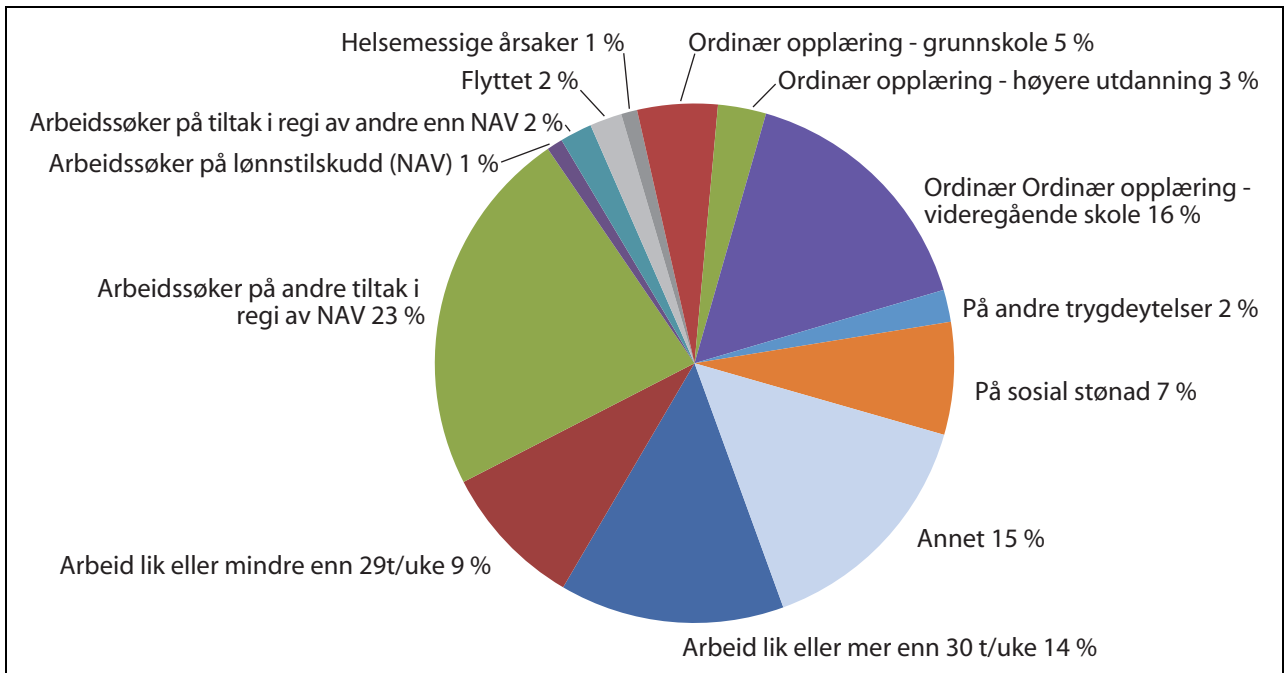
Per 31. desember 2010 var det 9619 deltakere i introduksjonsprogrammet mot 8019 på samme tidspunkt i 2008.<sup>43</sup> SSBs siste publiserte monitor for introduksjonsprogrammet<sup>44</sup> viste at i løpet av 2009 det var flest deltakere fra Somalia, etterfulgt av Irak, Burma og Afghanistan. 52 prosent av deltakerne i 2008 var kvinner. Den største andelen deltakere fantes i aldersgruppen mellom 26 til 35 år. Utdanningsnivået til deltakere ved oppstart i 2007 var fordelt slik: 33 prosent av deltakerne

<sup>41</sup> Deltakere i introduksjonsprogrammet har en lavere skattesats sammenliknet med ordinære lønsmottakere i arbeid.

<sup>42</sup> 44 prosent av bosettingskommunen har organisert forvaltningen av introduksjonsordningen i NAV (Årsrapport 2010 IMDi).

<sup>43</sup> Basert på tall fra Nasjonalt introduksjonsregister (NIR), forvaltet av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) er et system for registrering og rapportering av opplæring i norsk og samfunnskunnskap og annen aktivitet som personer som faller inn under lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere deltar i. Det er noe usikkerhet knyttet til tallgrunnlaget fra NIR som hovedsakelig skyldes mangelfull innrapportering fra kommunenes side.

<sup>44</sup> Enes, A. og K. Kraakenes (2011), *Monitor for introduksjonsordningen 2010*, Rapporter 10/2011, Statistisk sentralbyrå. Dette er den fjerde monitoren SSB publiserer, og det er i hovedsak deltakerne som avsluttet eller avbrøt introduksjonsprogrammet i 2008, de ser også på hvilken tilknytning de som avsluttet eller avbrøt programmet i 2005-2007 har til arbeidsmarkedet. Data for 2010 vil sannsynligvis ikke foreligge før 2012 eller senere.



Figur 8.1 Avslutningsårsaker deltakere avsluttet introduksjonsprogram i 2010. Prosent

Kilde: Norsk Introduksjonsregister (NIR)

hadde ikke gjennomført utdanning tilsvarende grunnskolenivå, 57 prosent hadde utdanning tilsvarende grunnskolenivå eller på videregående nivå, og 10 prosent hadde høyere utdanning. Når deltakerne har så forskjellig utdanningsbakgrunn, stiller det store krav til at programmet tilpasser seg den enkeltes forutsetninger.

#### Mål og resultater

Regjeringen har som resultatkrav for 2011 at 55 prosent av de som avslutter introduksjonsprogrammet skal gå direkte over i arbeid eller utdanning etter fullført program.<sup>45</sup> Det er videre satt som resultatkrav at andelen som går over til arbeid eller utdanning innen ett år etter avsluttet program skal være på minst 70 prosent.

Figur 8.1 viser at i 2010 gikk 42 prosent av introduksjonsdeltakere direkte over i arbeid (23 prosent) eller utdanning (19 prosent) etter fullført program. I 2009 var tilsvarende tall 44 prosent (25 prosent over i arbeid og 19 prosent i utdanning) og i 2008 53 prosent (33,6 prosent i arbeid og 19,6 prosent i utdanning). De to siste årene viser således en nedadgående trend i andelen som går direkte ut i arbeid etter endt program, mens ande-

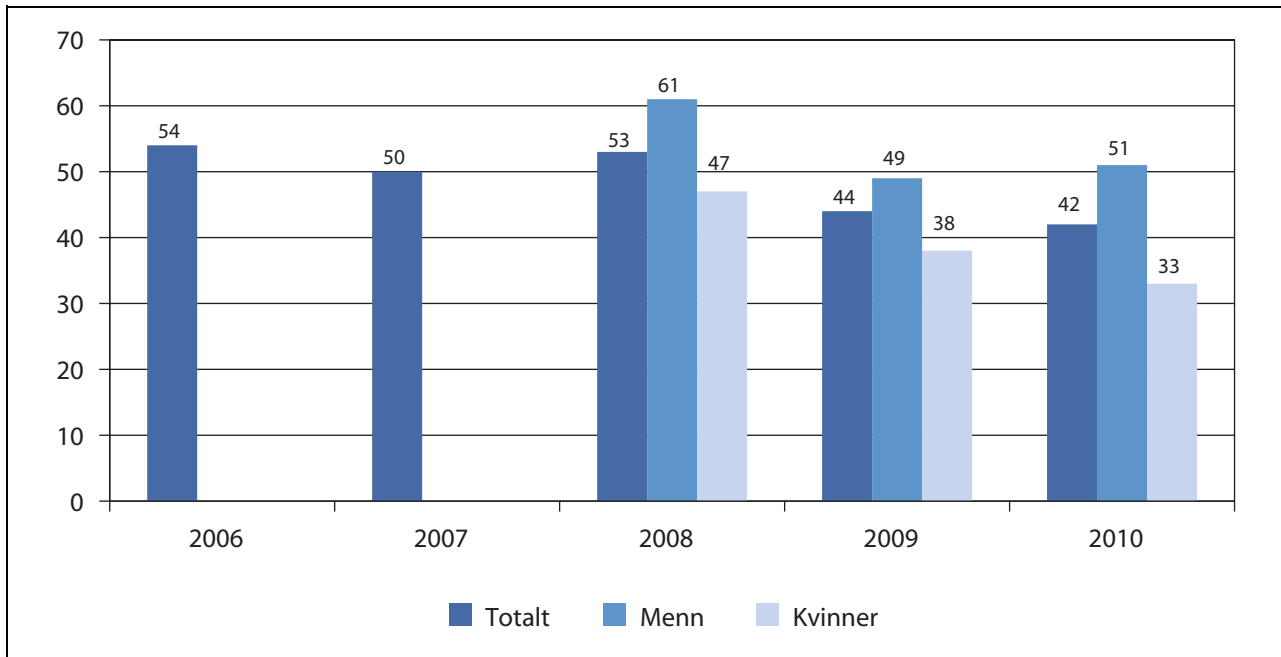
len som går ut i utdanning har holdt seg stabil. Blant de som gikk over til utdanning i 2010 startet 16 prosent i videregående skole, mens 3 prosent begynte på høyere utdanning, fordelingen er tilnærmet uendret fra 2009 og 2008.

Kvinner har siden den obligatoriske oppstarten av programmet i 2004 hatt en lavere overgang til arbeid eller utdanning sammenliknet med mannlige deltakere. Etter avsluttet program i 2010 gikk 33 prosent av kvinnene direkte over i arbeid eller utdanning, til sammenligning med 51 prosent for menn. I 2009 var andelen 38 prosent for kvinner og 49 prosent for menn. I 2008 var det 47 prosent for kvinner og 61 prosent for menn. Kvinner utgjør den største andelen av deltakere som avslutter eller avbryter introduksjonsprogrammet og det ser ut som det er en økende trend.

De vanligste registrerte grunnene til å avbryte programmet, bortsett fra overgang til utdanning eller arbeid, var flytting eller uteblivelse. Blant de som avbrøt programmet hadde over halvparten hatt lønnet arbeid ved siden av. Kvinner avbryter programmet oftere enn menn på grunn av sykdom og permisjoner.<sup>46</sup> Av de som avsluttet programmet i 2010 var 75 prosent fra Somalia, Irak,

<sup>45</sup> Tildelingsbrev for 2011 til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Resultatkravet var i 2008 og 2009 på 65 prosent.

<sup>46</sup> Djuve, A. B., H. C. Kavli og A. Hagelund (2011), *Kvinner i kvalifisering – erfaringer med introduksjonsprogrammet*, Fafo-rapport 2011:02



Figur 8.2 Andel av deltakerne som gikk i arbeid eller utdanning etter avsluttet program (videregående eller høyere utdanning). Prosent

Kilde: 2006 og 2007 tallene er basert på undersøkelse (Questback) utført av IMDi, tall for kvinner og menn er ikke registrert for denne perioden. 2008 og 2009-tallene er fra NIR og innrapporterte resultater fra kommunene. 2010 tallene er fra NIR

Burma, Eritrea, Afghanistan, Russland og statsløse palestinerne.

Gjennomgang av resultatene for 2010 og 2009 viser at en nedadgående trend i andelen deltakere som går direkte ut i arbeid etter endt program. Videre er det et stort avvik mellom kvinners resultater og menns resultater (18 prosentpoeng). Både den generelle nedadgående trenden og den store forskjellen mellom menn og kvinners resultater, går i motsatt retning av det som er ønskelig, og hvis denne trenden vedvarer vil det innebære store utfordringer for målgruppens tilknytning til arbeidslivet.

Tabell 8.4 viser status for deltakere som gikk ut av programmet i 2005 – 2008 etter kjønn og status på arbeidsmarkedet i november året etter avsluttet program. Det var om lag 2 600 deltakere som avsluttet eller avbrøt programmet i 2008, omtalt som 2008-kohorten.<sup>47</sup> Av disse var det 57 prosent som var i arbeid eller utdanning i november 2009. Denne andelen er noe lavere enn for de forutgående kohortene. Ved sammenlikning med status for 2007-kohorten har andelen sysselsatte og under utdanning gått ned med 6 prosentpoeng. Andelen menn i 2008-kohorten som er sysselsatt og under utdanning året etter er 67 prosent, og 48 prosent for kvinner. Det er en økning, for både

menn og kvinner, i andel ledige på tiltak med 3 prosentpoeng (fra 16 til 16 prosent). Kvinner havner oftere i kategorien annen eller ingen registrering etter endt program, for eksempel gjaldt det hele 36 prosent av kvinnene både i 2007 og 2008-kohortene. For menn er tilsvarende tall 12 prosent for 2007-kohorten og 16 prosent for 2008-kohorten.

#### Hva påvirker resultatene?

Hva som anses som gode resultater eller ikke må sees i sammenheng med lokalt arbeidsmarked, kommunes/bydelenes innsats og egenskaper ved deltakerne i programmet.<sup>48</sup>

IMDi peker på at det er flere forhold som kan ha bidratt til den negative resultatutviklingen i 2009 og 2010.<sup>49</sup> Ledigheten har økt blant personer med innvandrerbakgrunn fra høsten 2009, men per 1. kvartal 2011 er det registrert en svak nedgang i arbeidsledigheten. Økningen i arbeidsledigheten fram til inngangen av 2011 kan ha bidratt til redusert måloppnåelse for både 2009 og 2010. Det er et økende antall kvinner som gjennomfører

<sup>47</sup> Enes og Kraakenes (2011)

<sup>48</sup> Kavli, H. C. (2010), *Hva er det med Oslo? Fra måling av resultater til måling av kvalitet*, Fafo-notat 2010:06

<sup>49</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2011), *Årsrapport IMDi 2010*, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Tabell 8.4 Personer som gikk ut av introduksjonsprogrammet i 2005–2008 etter kjønn og status på arbeidsmarkedet i november året etter avsluttet program. Absolutte tall og prosent

	2005-kohorten	2006-kohorten	2007-kohorten	2008-kohorten
<i>Alle</i>				
Antall	2 261	3 131	2 833	2 607
<i>Andel</i>				
Sysselsatt/utdanning	58	65	63	57
Registrert ledige på tiltak	12	10	13	16
Annen eller ingen registrering	30	25	24	27
<i>Menn</i>				
Antall	1 285	1 820	1 400	1 185
<i>Andel</i>				
Sysselsatt/utdanning	70	76	75	67
Registrert ledige på tiltak	12	11	13	16
Annen eller ingen registrering	18	13	12	16
<i>Kvinner</i>				
Antall	976	1 311	1 433	1 422
<i>Andel</i>				
Sysselsatt/utdanning	43	50	51	48
Registrert ledige på tiltak	12	9	13	16
Annen eller ingen registrering	45	41	36	36

Kilde: Statistisk sentralbyrå

programmet, og sett i sammenheng med at kvinner har lavere overgang til arbeid eller utdanning, kan dette ha påvirket resultatene. De svakere resultatene kan videre ha sammenheng med begrenset kapasitet i NAV. Organisering, kvalitet, individuell tilpasning, og arbeidsretting av programmet har også stor betydning for resultatoppnåelse. I tillegg har økt bosetting de siste årene ført til et økt trykk på introduksjonsprogrammet, med økt fokus på kvantitet på bekostning av kvalitet.

### Kjønn

Kvinner går i mindre grad ut i arbeid eller utdanning etter fullført program sammenliknet med menn. De avbryter programmet oftere på grunn av permisjoner og sykdommer. Kvinner har generelt lavere utdanningsnivå ved ankomst til Norge enn menn. Flere kvinner enn menn er analfabeter,

dette gjelder i særlig grad kvinner fra Somalia og Afghanistan. Studier viser også at kvinner i mindre grad får tilbud om arbeidsmarkedskurs i regi av NAV arbeid sammenliknet med menn. Barnefødsler og svangerskapspermisjoner påvirker også deltakelse i programmet. Utgangspunktet for deltakelse i programmet kan derfor delvis være annerledes for kvinner enn for menn, grunnet lavere utdanningsnivå, omsorgsoppgaver, og behov for fødselspermisjoner som gir avbrekk i opplæringen.<sup>50</sup> Kvinner med lav utdanning og store omsorgsoppgaver har i mange tilfeller et deltidsprogram, mottar full introduksjonsstønning, men programtiden blir imidlertid ikke forlenget.<sup>51</sup>

<sup>50</sup> Blom og Henriksen (2008)

<sup>51</sup> Djuve, Kavli og Hagelund (2011): "Det er svært vanlig at kvinnene i vår målgruppe ikke får et reelt fulltidsprogram, side 59, se også Kavli, Hagelund og Bråthen (2007)



I henhold til introduksjonsloven er det ikke anledning å tilby deltidsprogram.

For å få bedre kunnskaper om kvinner med svak måloppnåelse i introduksjonsprogrammet og for å få vurdert aktuelle tiltak, har Fafo og Institutt for samfunnsforskning på oppdrag fra IMDi utført en undersøkelse<sup>52</sup> i ti utvalgte kommuner om deres arbeid med kvinner med liten utdanning og store omsorgsoppgaver.<sup>53</sup> Flere aktører har blitt intervjuet, bl. a. programrådgivere, ledere, lærere, helsearbeidere og kvinnelige deltakere. I tillegg har data fra Nasjonalt introduksjonsregister blitt analysert. Undersøkelsen viser bl.a. at det er ulikheter i programtilbud mellom kvinner og menn, kvinner har i snitt mer sykefravær og andre avbrudd i programmet sammenliknet med menn og samarbeid med NAV om tiltak for kvinner er mer begrenset enn det er for menn.

Programmets innhold varierer mellom kvinner<sup>54</sup> og menn, og programmet kan derfor forløpe ulikt. Kvinner i denne målgruppen får i mindre grad tilbud om språkpraksis. Mange kvinner i målgruppen mangler grunnskoleopplæring, men det er kun en liten andel som har hatt grunnskolefag i løpet av opplæringstiden i programmet. Det er få kommuner som tilbyr grunnskoleopplæring i programtiden. Kvinner får kun unntaksvis tilbud om ordinære arbeidspraksisplass eller AMO-kurs. Klasseromsbasert norskopplæring dominerer innholdet i programmet for kvinner og norskundervisningen er i mange tilfeller ikke særlig intensiv med lav progresjon. I sum, innebærer dette at kvinner i mindre grad enn menn får tilbud om tiltak som skal foreberede til arbeid, dette gjelder spesielt for kvinner fra Somalia og Afghanistan. På grunn av manglende relevante tiltak og store omsorgsoppgaver får kvinner i mange tilfeller derfor ikke reelle heltidsprogram, i praksis får de kun et deltids introduksjonsprogram. Som tidligere nevnt, strider dette mot introduksjonsloven.

Fravær som skyldes svangerskap og fødsel medfører at kvinner har mer avbrudd og sykefravær i løpet av programtiden enn menn. Disse forholdene vil i ulike grad påvirke innholdet i programmet fordi kvinner får mange avbrudd og oppstart i programmet, hvilket medfører at progresjonen blir lavere og programmet mindre intensiv.

Det framkommer videre at det er lite samarbeid mellom introduksjonsprogrammet og NAV. De kommunene som deltok på undersøkningen er mer eller mindre samstemte på at statlig arbeidsformidling har falt sammen etter NAV-reformen. Bredden på tiltaksviften i NAV har stor betydning for samarbeidet. Det er mangel på NAV kurs som er tilpasset kvinner i denne målgruppen. Det er store forskjeller mellom kommunene når det gjelder økonomiske rammevilkår for utvikling eller kjøp av eksterne kurs.

Det presenteres flere gode grep og anbefalinger i rapporten. Det er behov for å gjøre introduksjonsprogrammet mer arbeidsrettet gjennom økt bruk av praksisorienterte tiltak i opplæringen. Det nevnes spesielt at det bør tilrettelegges bedre for yrkesrettet kurs eller fagkurs, praksis orientert norskopplæring og økt bruk av språkpraksis. I forlengelse av arbeidsrettede tiltak drøfter forfatterne hva slags arbeid man skal kvalifisere målgruppen til. Det er viktig å utvide spekteret av typer arbeidsretting kvinnene får tilbud om. Foreløpig er arbeidstiltakene dominert av arbeid med barn og unge og i helse- og omsorgssektoren. Det anbefales at NAV og kommunene bør arbeide for å utvide alternativene, som eksempel pekes det på jobb i butikk og i næringssektoren. Permisjonstilbud under fødselspermisjoner bør utvikles for å sikre kontinuitet i løpet av hele programtiden. Kommunene bør i økt grad bruke utvidet tid i programmet for deltakere med lav utdanningsnivå som har lengre vei å gå fram til arbeid. Grunnskoleopplæring blir særlig trukket fram, kommunene må i mye større grad tilrettelegge for dette.

Ved helseproblemer at det er avgjørende med god kommunikasjonen og kontakt mellom programmet, legen og deltakeren. Aktivitet, framfor passivitet vil i mange tilfeller kunne være mer helsefremmende. Individuell tilpassning og tett oppfølging er derfor sentralt.

Å være i arbeid eller utdanning etter endt program er viktige resultatindikatorer, det pekes imidlertid på behov for å utvikle mykere indikatorer for denne målgruppen. For mange som ikke går over i arbeid eller utdanning, er det viktig å måle hva de har oppnådd gjennom deltakelse i programmet utover arbeidslivsdeltakelse. Hvilke tiltak deltakere havner i etter endt program og vurdering på hvorvidt det er en god tiltakskjedning eller ikke. Det poengteres at deltakere ikke skal slippes, m.a.o. de må ikke forsvinne ut av kvalifiseringsapparatet. For eksempel diskuteres behovet for å ha differensierte mål for overgang til arbeid eller utdanning. Måloppnåelsen må vurderes ut fra den enkeltes forutsetninger, men det under-

<sup>52</sup> Djuve, Kavli og Hagelund (2011)

<sup>53</sup> Rapporten har hatt særlig fokus på kvinner med landbakgrunn fra Afghanistan, Irak og Somalia ettersom det er disse gruppene som har lavest overgang til arbeid eller utdanning etter endt program.

<sup>54</sup> Det presiseres at undersøkelsen er rettet mot kvinner med liten utdanning, arbeidserfaring og med store omsorgsoppgaver.

strektes at målene ikke må nedjusteres og være mindre ambisiøse for kvinner.

### *Alder*

Majoriteten av deltakerne i introduksjonsprogrammet er unge voksne. Over halvparten av deltakerne var mellom 26 og 35 år. Jo yngre man er, desto større er sannsynligheten for at man går over i arbeid eller utdanning.<sup>55</sup>

### *Landbakgrunn*

Landbakgrunn påvirker andelen som kommer i arbeid eller utdanning etter endt program.<sup>56</sup> Blant de seks store deltakerlandene i 2008 viser monitorrapporteringen at andelen som var i arbeid eller utdanning etter endt program varierte fra henholdsvis 43 prosent for dem med bakgrunn fra Somalia og Irak til 63 og 73 prosent for dem fra Burma og Eritrea.<sup>57</sup> Som tidligere nevnt varierer resultatene mellom kvinner og menn. Kjønnforskjellen varierer i ulik grad for deltakere fra ulike land.

### *Utdanningsnivå*

Utdanningsnivået til deltakerne er viktig for å forklare resultatene i programmet.<sup>58</sup> Deltakere med lavt utdanningsnivå og deltakere med høyere utdanning har lengst vei å gå mht. arbeidsdeltakelse. Dette skyldes hovedsakelig at det er mest utfordrende å tilrettelegge introduksjonsprogrammet for personer med særskilte behov. Overgangen til arbeid er raskere for deltakere i mellomkategorien med middels utdanning eller med yrkesfaglig bakgrunn.

### *Helse*

Mange kommuner/bydeler rapporterer at det er vanskelig å tilpasse programmet for deltakere med helseproblemer.<sup>59</sup> Det er vanskelig å få tilgang til informasjon om deltakeres helse i programmet gjennom dagens registre. Det er rimelig å anta, i likhet med arbeidslivet for øvrig, at over-

gang til arbeid eller utdanning for deltakere som opplever helseproblemer er lavere sammenliknet med deltakere uten helseproblemer.

Det vil alltid være sammenheng mellom ulike faktorer ettersom deltakerne har en kombinasjon av ulike egenskaper. Poenget er at introduksjonsprogrammet skal ta høyde for individuelle forskjeller og programmet skal derfor tilrettelegges for den enkelte. Dette er en utfordring for mange kommuner og henger mye sammen med hvordan kommunene organiserer programmet og hvilke forutsetninger de har for individuell tilrettelegging.

### *Organisatoriske faktorer i kommunene*

Det er store forskjeller mellom ulike kommuner når det gjelder innhold i programmet og hvordan de organiserer arbeidet med introduksjonsordningen. Det er mange forhold som påvirker kommunenes arbeid.<sup>60</sup> Innholdet i programmet er ofte en utfordring. I mange kommuner er det vanskelig å ha en bred nok tiltaksvifte som dekker mangfoldet av individuelle behov, dette gjelder særlig i mindre kommuner med få deltakere. Språkpraksis brukes i stor grad, men yrkesrettet norsk kurs, arbeidsnorsk og arbeidspraksis brukes i mindre grad. Det er behov for å utvikle tiltak som kan kombineres med norskopplæringen i tillegg til språkpraksis.<sup>61</sup> Organisering av undervisningen i programmet påvirker trolig resultatene. Omfattende tradisjonell klasseromsundervisning kan for mange oppleves som tungt. Det er derfor behov for å ha en bred tiltaksvifte med flere alternativer som kan tilpasses individuelle behov og som oppleves som meningsfullt for deltakerne.

Det ser ut til å være en klar positiv sammenheng mellom deltakelse i tilleggskurs som forbereder til ordinær deltakelse i arbeidsmarkedet og tilknytning til arbeidslivet året etter.<sup>62</sup> Menn velger oftere enn kvinner tilleggskurs. Menn er også overrepresentert blant dem som jobber eller er under utdanning ved siden av å delta i programmet, mens kvinner er overrepresentert blant dem som har liten eller ingen tilknytning til arbeidslivet.

<sup>55</sup> Djuve, Kavli og Hagelund (2011), Kavli (2010), Kavli, Hagelund og Bråthen (2007), Integrerings- og mangoldsdirektoratet (2008)

<sup>56</sup> Ibid.

<sup>57</sup> Enes og Kraakenes (2010)

<sup>58</sup> Djuve, Kavli og Hagelund (2011), Kavli (2010), Kavli, Hagelund og Bråthen (2007), Integrerings- og mangoldsdirektoratet (2008), se også Rambøll Management (2006)

<sup>59</sup> Ibid.

<sup>60</sup> Denne gjennomgangen er ikke uttømmende, for en mer inngående beskrivelse av utfordringene kommunene har, se Djuve, Kavli og Hagelund (2011), Kavli (2010), Kavli, Hagelund og Bråthen (2007), Rambøll Management Consulting (2006), Integrerings- og mangoldsdirektoratet (2008)

<sup>61</sup> Kavli (2010), s. 210

<sup>62</sup> Djuve, Kavli og Hagelund (2011), Kavli (2010), Kavli, Hagelund og Bråthen (2007)

Innføring av introduksjonsprogrammet har medført krevende arbeidsformer og behov for økt kompetanse for ansatte i kommunen som jobber i programmet.<sup>63</sup> Introduksjonsloven er en relativ ny lov som åpner opp for skjønnsmessige vurderinger og stiller krav til individuelle tilpassninger. Dette åpner opp for forvaltningsmessige utfordringer. Evalueringer av introduksjonsprogrammet viser bl.a. at det er vanskelig å sikre programmets kvalitative innhold, individuell tilrettelegging, minimumstimer i programmet m.m. Det er særlig utfordrende å tilpasse programmet for deltakere med særskilte behov. Det pekes særlig på kvinner med lav utdanning og store omsorgsoppgaver, deltakere med helseproblemer og deltakere med høyere utdanning.<sup>64</sup> Samlet sett kan det se ut som det er knyttet en del utfordringer for hvordan kommunene skal håndheve lovverket og imøtekomme lovens minstekrav. Ulik forståelse av lovverket resulterer i ulik praksis i ulike kommuner.

Kommunenes organisering av programmet er viktig. Kontakten mellom programrådgivere og deltakere er avgjørende for den oppfølgingen som gis.<sup>65</sup> Få deltakere per programrådgiver gir bedre forutsetninger for tett, individuell oppfølging. I begynnelsen av 2007 hadde kun 16 prosent av kommunene satt en øvre grense på for hvor mange deltakere en programrådgiver skal ha oppfølgingsansvar for. Blant de kommunene som svarte varierer antall deltakere per programrådgiver fra syv og opp til 50.<sup>66</sup> Det er vanskelig å tallfeste hvor mange deltakere en programrådgiver bør følge opp ettersom oppfølgingsbehovet vil variere mellom ulike deltakere og dersom en har helhetlig ansvar for deltakernes introduksjon. Tidligere evalueringer har imidlertid anbefalt en øvre grense på om lag 25-30 deltakere per programrådgiver.<sup>67</sup> I en studie fra 2007 oppgir nærmere halvparten av programrådgivere at de opplever arbeidsbelastningen som for stor.<sup>68</sup> Programrådgivere som har oppfølgingsansvar for over 20 deltakere er spesielt utsatte.

44 prosent av kommunene har organisert introduksjonsprogrammet i NAV.<sup>69</sup> Det er små

forskjeller i resultater mellom disse kommunene og de som er organisert utenfor. Hvordan introduksjonsprogrammet samarbeider med NAV og norskopplæringen er viktig. Det er avgjørende å involvere NAV tidlig dersom man ønsker en sterk arbeidsretting av programmet.

For å få bedre kunnskaper om hvilke forhold som innvirker på resultatoppnåelsen og hvilke tiltak som kan bedre resultatoppnåelsen, har IMDi fått iverksatt en undersøkelse som bl.a. skal belyse følgende problemstillinger: Hvilke strukturelle og organisatoriske forhold, og hvilke kjennetegn ved deltakerne, påvirker resultatoppnåelsen på kommunalt nivå? Hva er det som gjør at endringer i deltakernes sammensetning, og i organisatoriske og strukturelle forhold gir ulike utslag i ulike kommuner? På hvilke måter har etableringen av NAV påvirket resultatoppnåelsen på kommunalt nivå? Har NAV-reformen medført noen endringer i tiltakskjeden ovenfor deltagere i introduksjonsprogrammet i programperioden? Undersøkelsen skal etter planen offentliggjøres høsten 2011.

Tilrettelegging, oppfølging og medvirkning er en utfordring som vedvarer. Kommuner som har klare resultatmål, politisk vilje og lederforankring, er bedre til å tilrettelegge programmet og følge opp deltakerne.<sup>70</sup> I kommunelederundersøkelsen for 2010 framkommer det at kun 17 prosent, en av seks kommuner, har satt resultatmål for introduksjonsordningen slik IMDi definerer det.<sup>71</sup> Utover disse kommunene, var det 11 prosent som svarer at kommunen deres har en annen tidsramme på resultatmålet. Til sammen er det 28 prosent av de kommunale lederne som oppgir at kommunen deres har satt et resultatmål på introduksjonsprogrammet.

Kommuneundersøkelsen 2010 undersøkte også hvorvidt kommunene samarbeider med frivillige organisasjoner. 56 prosent, over halvparten av lederne, svarer at introduksjonsprogrammet deres samarbeider om aktiviteter med frivillige organisasjoner. Samarbeid med frivillige organisasjoner er mer utbredt i større kommuner sammenliknet med mindre. 74 prosent av kommunene med 15 000 innbyggere eller flere oppgir at de samarbeidet med frivillige organisasjoner om aktiviteter mot 46 prosent i kommuner med under 5000 innbyggere. Flesteparten av kommunene, 76 prosent, vurderer samarbeidet som godt. Fafo og

<sup>63</sup> Kavli, Hagelund og Bråthen (2007)

<sup>64</sup> Se Rambøll Management (2006)

<sup>65</sup> Djuve, Kavli og Hagelund (2011), Kavli (2010); Kavli Hagelund og Bråthen (2007), se også Rambøll Management (2006)

<sup>66</sup> Kavli, Hagelund og Bråthen (2007)

<sup>67</sup> Djuve m.fl. (2001), se også Kavli, Hagelund og Bråthen (2007) og Kavli (2010)

<sup>68</sup> Kavli, Hagelund og Bråthen (2007)

<sup>69</sup> Integrerings- og mangoldsdirektoratet (2011), *Årsrapport IMDi 2010*, Integrerings- og mangoldsdirektoratet

<sup>70</sup> Kavli (2010), se også Rambøll Management (2006)

<sup>71</sup> Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet og IMDi har et resultatmål på at 55 prosent av deltakerne i introduksjonsordningen som avsluttet programmet skal gå direkte over i arbeid eller utdanning.

### Boks 8.3 Verdalsprosjektet

Våren 2006 startet Verdal kommune og Aker Verdal AS, i samarbeid med daværende Arbeids- og inkluderingsdepartementet, opp Verdalsprosjektet – krafttak for inkludering.<sup>1</sup> Bakgrunnen for prosjektet var mangel på arbeidskraft i Verdal samtidig som mange med innvandrerbakgrunn ikke kom i jobb og gikk arbeidsledige. Formålet med prosjektet var å bedre inkluderingen av innvandrere i arbeidslivet gjennom å prøve ut en arbeids/næringsmodell som skulle utvikle nye erfaringer og ny kunnskap som andre virksomheter kunne benytte seg av som idébank og som grunnlag for egen innsats. Prosjektet har vært et kvalifiserings- og rekrutteringsprosjekt. Prosjektet har kunnet vise til meget gode resultater. Overgangsraten til arbeid for deltakerne har vært på 86 prosent. 14 personer har begynt med alternative løp i fagopplæring. Samlet sett har 93 prosent av prosjektets deltakere gått over i arbeid eller er i kvalifiseringsløp. Suksesskriterier for prosjektet har vært det nære samarbeidet med næringslivet og forvaltningen. Norskopplæringen, flykningtjenesten og NAV har fått økt kunnskap om arbeidsplassene og

bedriftene har fått økt kjennskap til forvaltnings arbeid med innvandrere. Prosjektet har konsekvent vektlagt næringslivets tankegang og det har vært et helhetlig fokus fra oppstart i introduksjonsprogrammet helt fram til overgang til arbeid. Samarbeid mellom kommune, NAV og bedrifter må starte tidlig. Tett oppfølging og hyppig kontakt med arbeidsplassene er viktig. Mulighet for alternative løp i fagopplæringen der bedriftene er involvert har vært et godt grep og norskopplæring på arbeidsplassen har vært en stor suksess. Videre har det vært gjennomført kurs i flerkulturell kompetanse ute i bedriftene.<sup>2</sup> Verdalsprosjektet brukes nå som modell i flere andre kommuner.

1 Finnestad, H. O. og T. Håpenes (2009), *Verktøybok for idéutvikling: En arbeidslivsdrevet modell for inkludering av innvandrere i arbeidslivet*, SINTEF Teknologi og samfunn: Trondheim. Prosjektperioden var fra 2006 til 2009.

2 Det ble bevilget totalt kr. 4 625 000 i prosjektmidler fra tidligere AID, IMDi, NHO og Verdal kommune. I tillegg har det vært kr. 2 700 000 i internkostnader. Prosjektet har til sammen hatt 50 deltakere. Gjennomsnittlig kostnad per deltaker utgjør anslagsvis kr. 146 000, unntatt kostnader til deltakernes inntektssikring i perioden de har deltatt i prosjektet og unntatt tilskudd fra NAV til opplæring.

ISF peker på muligheten for kommuner å samarbeide med frivillig sektor i utforming av tiltak for deltakere som er ute på svangerskapspermisjon.<sup>72</sup>

Barrierer for godkjenning og tilpasning av tidligere ervervet kompetanse<sup>73</sup> utgjør trolig også en relevant begrensning for å oppnå gode resultater. Det er viktig at de som har medbrakt kompetanse fra utlandet får mulighet til å søke om godkjenning av utdannelsen i Norge. Denne prosessen bør starte tidlig slik at sannsynligheten for å få en jobb i tråd med sine kvalifikasjoner økes.

OECD (2009) advarer mot en såkalt innlåsingseffekt i introduksjonsprogrammet. Introduksjonsprogrammet har normalt en varighet på inntil to år, men det er flere deltakere som sannsynligvis hadde klart å få seg jobb innen programtiden er utløpt, men som likevel kan bli værende i programmet de to årene. Her må en imidlertid veie ulike hensyn mot hverandre, å komme ras-

kest mulig i arbeid eller kvalifisering med tanke på mer stabil arbeidsmarkedstilnytning på lang sikt. Kommunene må i samarbeid med deltakerne foreta skjønnsmessige vurderinger om hva som er mest hensiktsmessig for den enkelte.

Tettere samarbeid med næringslivet blir ofte trukket fram som et godt grep for introduksjonsordningen.<sup>74</sup> Verdalsprosjektet er et godt eksempel på hvordan introduksjonsordningen og næringslivet har samarbeidet og som kan vise til gode resultater, se boks 8.3.

#### 8.3.2 Norskopplæring

Skal innvandrere kunne nyttiggjøre seg medbrakt kompetanse og få innpass i det norske arbeidsmarkedet, er det en forutsetning at de kan norsk. Norsk kunnskaper er også nødvendig for annen samfunnsdeltakelse. Hovedmålet for norskopplæringen er derfor: «(...) innvandrere skal lære så godt norsk at de kan bruke eller bygge videre på

<sup>72</sup> Djuve, Kavli og Hagelund (2011)

<sup>73</sup> Det vises til en nærmere omtale av godkjenning av kompetanse i kapittel 9 Bedre bruk av innvanderers medbrakte kompetanse

<sup>74</sup> Djuve, Kavli og Hagelund (2011), Kavli, Hagelund og Bråthen (2007)

sin kompetanse i utdanning, arbeid og i samfunns-  
livet for øvrig».<sup>75</sup>

Per 1.1.2011 utgjorde innvandrerbefolkningen i Norge 600 900 personer eller 12,2 prosent av befolkningen i Norge.<sup>76</sup> De har bakgrunn fra 215 ulike land. Om lag 287 000 personer har bakgrunn fra Europa, 210 000 personer har bakgrunn fra Asia, 74 000 har bakgrunn fra Afrika og 19 000 har bakgrunn fra Sør- og Mellom-Amerika. Rangerer en innvandrerggruppe etter fødeland er det for tiden flest fra Polen, Sverige, Tyskland, Irak og Somalia. Innvandrere i Norge er dels flyktninger, familieforente og arbeidsinnvandrere.

I motsetning til land som Storbritannia og Frankrike hvor mange nyankomne innvandrere kan språket fra før, er det svært få nyankomne innvandrere som snakker eller forstår norsk.

Omtrent alle studier av innvandreres integrering i nasjonale arbeidsmarkeder konkluderer med at kjennskap til vertslandets språk er av stor betydning for å skaffe seg jobb, holde på den og oppnå en lønn som ikke avviker for mye fra den øvrige befolkningens jobbsjanser og lønn. Selv om arbeidsmarkedet i Norge er klart bedre enn i de fleste andre OECD land, er det klart lavere yrkesdeltakelse blant innvandrere i Norge enn blant befolkningen som helhet. Lønnsnivået er også lavere for sammenliknbare utdanningsgrupper.

Arbeidsgivere oppgir at de vektlegger gode norskkunnskaper hos innvandrere både ved ansettelser og oppsigelser. Perduco har på oppdrag av IMDi gjennomført Topplederundersøkelse 2010, som blant annet kartlegger i hvilken grad innvandreres norskkunnskaper oppfattes som en barriere for at innvandrere skal ansettes.<sup>77</sup> 86 prosent av lederne i næringslivet og 96 prosent av lederne i offentlig sektor er helt eller delvis enig i at innvandrere tilfører norsk arbeidsliv viktig kompetanse. Ledere vektlegger gode norskkunnskaper ved ansettelser, men også ved oppsigelser. 44 prosent av ledere i privat sektor og 28 prosent i offentlig sektor mener at norskkunnskaper bør vektlegges ved permitteringer og oppsigelser

### 8.3.2.1 Situasjonsbeskrivelse

Fra 1. september 2005<sup>78</sup> ble det innført rett og plikt til 250 timer norskopplæring og 50 timer

samfunnskunnskap for enkelte grupper.<sup>79</sup> Rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap er regulert i introduksjonsloven. Rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap betyr at opplæringen er gratis og at kommunen skal ha et tilbud i henhold til loven. Plikten innebærer et krav til at opplæring på 300 timer er gjennomført for å kunne få innvilget permanent oppholdstillatelse og norsk statsborgerskap.

Kommunen skal tilby opplæring i norsk og samfunnskunnskap innen tre måneder etter at krav eller søknad er framsatt. Den enkelte deltaker har tre år på seg for å gjennomføre de 300 timene. Fristen løper fra innvilgelse av første gangs oppholdstillatelse eller fra ankomst til kommunen for de som har fått oppholdstillatelsen innvilget før de kommer til Norge. Kommunen har en plikt til å tilby opplæring inntil 2700 timer for deltakere som har behov for ytterligere opplæring utover de første 300 timene, men det er ingen individuell rett. Man har da fem år på å ta ut disse timene. Loven åpner opp for fritak fra plikten til opplæring dersom man kan dokumentere tilstrekkelige norskkunnskaper. Det er også mulig å få fritak fra plikt til opplæring på grunn av helsemessige eller andre tungveiende årsaker. Opplæring i samfunnskunnskap på 50 timer skal være på et språk som man forstår. Samfunnskunnskapsopplæringen skal gi praktisk informasjon om norsk samfunnsliv og informere om og forklare de verdiene som lovene og samfunnsordningene bygger på.

Hvem som har rett og plikt, kun plikt eller verken rett eller plikt til norskopplæring er avhengig av hvilken oppholdstillatelse en har.<sup>80</sup> Tabell 8.5 viser hvem som har rett til gratis norskopplæring og hvem som har plikt til gjennomføring for å få permanent opphold.

Opplæringen i norsk for voksne innvandrere er ikke organisert som en del av det ordinære utdanningstilbudet, og har ingen formelle minstekrav til timetall. All annen grunnleggende utdanning har en minstestandard på antall timer skolen må tilby per uke. Manglende minstekrav til timetall per uke kan synes å medvirke til ulik praksis i

<sup>75</sup> VOX, Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk

<sup>76</sup> Statistisk sentralbyrå (2011), Befolkningsstatistikk

<sup>77</sup> Discler, R. (2011), i Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2011), *Integreringskart 2010. Godt norsk? – om språk og inkludering*, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

<sup>78</sup> Innvandrere og flyktninger har fått opplæring i norsk med samfunnskunnskap siden 1975.

Samfunnskunnskap var tidligere en integrert del av norskopplæringen og undervisningen foregikk på norsk. Tidligere hadde man verken rett eller plikt til norskopplæring, m.a.o. det var frivillig å delta, men det var ingen rettighet.

<sup>79</sup> Gjelder innvandrere som har fått oppholdstillatelse fra og med den 1.9.2005, se Rundskriv H-20/05.

<sup>80</sup> Rundskriv H-20/05, Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven), Kommunal og regionaldepartementet

Tabell 8.5 Oversikt over hvem som har rett til gratis norskopplæring og hvem som har plikt til gjennomføring for å få permanent opphold.

Opplæring i Norsk og samfunnskunnskap				
Personkrets	Rett	Plikt	Gratis	Omfang
1) Flyktninger, personer med opphold på humanitært grunnlag, kollektiv beskyttelse og familiegjenforente med disse gruppene 18-55 år	X	X	X	300 timer, inntil 3 000 ved behov
2) Familiegjenforente med norske og nordiske statsborgere bosatt i Norge 18-55 år	X	X	X	300 timer, inntil 3 000 ved behov
3) Personer fra gruppen 1 eller 2 55-67 år	X		X	300 timer, inntil 3 000 ved behov
4) Arbeidsinnvandrere utenfor regelverket for EØS-/EFTA-borgere (3. landsborgere) 16-55 år		X		300 timer

Kilde: Introduksjonsloven

kommunene. Selv om innvandrere må ta 300 timer for å få fast permanent oppholdstillatelse tilbyr enkelte kommuner bare noen få timer undervisning per uke. En undersøkelse fra 2009 viser at undervisningstilbudet i kommunene varierte fra 2 til 30 timer i uken. To tredjedeler av kommunene tilbyr mellom 15 og 20 timer norskopplæring i uken.<sup>81</sup>

### 8.3.2.2 Mål og resultater for norskprøvene

Alle deltakere på norskopplæringen skal ha en individuell plan. Planen skal utarbeides i samarbeid med deltakeren og skal overvåke deltakerens læring og planlegge for videre utdanning eller arbeid. Ved inntak til opplæringen blir alle innvandrere kartlagt, og de får tilbud om opplæring på ett av tre spor. Deltakere med liten eller ingen skolegang blir plassert i spor en hvor opplæringen primært er muntlig og det gis grunnleggende lese- og skrive opplæring. Det er langsom progresjon i spor 1. I spor 2 er det middels progresjon og er for deltakere med en viss skolegang. Spor tre er forbeholdt deltakere med god allmenn utdanning, og har høyere utdanning. Progresjonen er rask.

Det finnes to avsluttende prøver for norskopplæringen, Norskprøve 2 og Norskprøve 3.<sup>82</sup>

Norskprøve 2 måler ferdigheter på et lavere nivå og Norskprøve 3 på et høyere nivå. Prøvene har en muntlig og en skriftlig del som vurderes hver for seg. Bestått prøve innebærer at man har klart minstekravet i læreplanens målformuleringer. Det finnes også en diagnostisk prøve, Norskprøve 1, som kun brukes for intern bruk for evaluering underveis, men det er ikke en avsluttende prøve. Denne prøven brukes primært på spor 1 deltakere.

Regjeringens resultatkrav er at 65 prosent av alle deltakere som er meldt opp til norskprøvene skal bestå den skriftlige delen og at 90 prosent skal bestå den muntlige prøven.<sup>83</sup>

I følge IMDi<sup>84</sup> har det de siste årene vært en betraktelig økning i antall innvandrere som tar muntlige og skriftlige norskprøver, hvilket framkommer i tabell 8.6 og 8.7. Denne tendensen gjelder for alle rettighetsgrupper.

Det er en nedgang i andel beståtte prøver, og dette kan til dels forklares med at stadig flere avlegger prøve. Resultatene fra skriftlig og muntlig Norskprøve 2, som har hatt den største økning i antall deltakere, viser imidlertid ingen endring i andel beståtte prøver fra 2009 til 2010. Derimot er det en synkende tendens i andelen som består skriftlig og muntlig i Norskprøve 3. Disse tendensene er stort sett like for de ulike rettighetsgruppene. Når det gjelder skriftlig del for norskprøve 2

<sup>81</sup> Agenda Kaupang (2011), "Kommunenes norskopplæring for voksne innvandrere; Utgifter, inntekter og undervisningstilbud. En tidsstudie 2002-2009". I: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2011), Rapport til IMDi 2011

<sup>82</sup> Det finnes også Bergenstesten og/eller norskkurs trinn 3 som er en obligatorisk prøve for de som ønsker å studere på høyere nivå (høyskole og universitet).

<sup>83</sup> Prop. 1 S (2010-2011), Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

<sup>84</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2010), *Virksomhets- og regnskapsrapport for IMDi per 31.12.09*, Inkluderings- og mangfoldsdirektoratet

Tabell 8.6 Andel av dem med rett og plikt som går opp til og består prøvene. 2009 og 2010

	Muntlig del		Skriftlig del	
	Avla prøve	Bestått	Avla prøve	Bestått
<i>Norskprøve 2</i>				
Total 2010	5 938	5 263 (89 prosent)	5 532	3 349 (61 prosent)
Totalt 2009	4 359	3 824 (88 prosent)	4 301	2 636 (61 prosent)
<i>Norskprøve 3</i>				
Totalt 2010	2 498	1 871 (75 prosent)	2 165	1 106 (51 prosent)
Totalt 2009	2 058	1 605 (78 prosent)	1 852	1 040 (56 prosent)

Kilde: NIR (IMDi 2011)

og 3 er det henholdsvis 61 prosent og 52 prosent som består. For muntlig del er resultatene henholdsvis 92 prosent og 78 prosent.

Det er en positiv utvikling for andelen som oppfylder plikten innen fristen på tre år. For gruppen som fikk rett og plikt i 2007 er gjennomføringssandelen på 80 prosent. Til sammenlikning hadde gruppen for 2005 en gjennomføring på 70,6 prosent. Kvinner har en gjennomgående større gjennomføringsandel sammenliknet med menn.

### 8.3.2.3 Årsaker til resultatvariasjoner på norskprøver

#### Individuelle faktorer

I en studie fra Rambøll Management, hvor de analyserte gjennomstrømmingen og resultater i norskopplæringen for voksne innvandrere, ble det stilt tre spørsmål:<sup>85</sup> Hvor mange timer brukes i forkant av prøvene, hva forklarer forskjellene i timebruk og hvem er det som består/ikke består

prøvene? Det er stor variasjon mellom deltakere, mellom spor og innenfor det enkelte spor i antall timer som brukes før oppmelding til norskprøvene. En deltaker på spor 1 bruker i gjennomsnitt 542 timer, og deltakere på spor 2 bruker 431 timer, før oppmelding til norskprøve 2. Før oppmelding til norskprøve 3 bruker en spor 2 deltaker i snitt 521 timer og en spor 3 deltaker 321 timer.

«Jo høyere spor jo høyere andel bestått».<sup>86</sup> Hvilket spor deltakere er i forklarer derfor, i stor grad, hvem som består prøvene. Hvilket spor man blir plassert i avhenger av hvilket utdanningsnivå deltakerne har. Det er grunnlag for å si at jo høyere utdanning desto høyere andel bestått, hvilket forklarer forskjellene også innenfor spor. Det er ikke påvist at det foreligger en sammenheng mellom

<sup>85</sup> Rambøll Management (2009), *Analyse av gjennomstrømmingen og resultater i norskopplæringen for voksne innvandrere*, Rambøll Management

<sup>86</sup> Ibid., s. 5

Tabell 8.7 Andel av alle, uansett rettighetsgrupper, som går opp til og består prøvene. 2009 og 2010

	Muntlig del		Skriftlig del	
	Avla prøve	Bestått	Avla prøve	Bestått
<i>Norskprøve 2</i>				
Total 2010	9 625	8 840 (92 prosent)	9 680	5 902 (61 prosent)
Totalt 2009	7 352	6 776 (92 prosent)	7 695	4 775 (62 prosent)
<i>Norskprøve 3</i>				
Totalt 2010	4 834	3 770 (78 prosent)	4 830	2 496 (52 prosent)
Totalt 2009	4 109	3 332 (81 prosent)	4 096	2 234 (55 prosent)

Kilde: VOX og Norsk språkttest (IMDi 2011)

antall timer generelt innenfor det enkelte spor og andelen som består. Det er således ikke dokumentert at økt timeantall generelt vil gi en økning i andelen som består.

Hvilken språkbakgrunn man tilhører kan også til dels forklare noe av forskjellene i hvem som består eller ikke. For eksempel bruker deltakere med romansk og slavisk språkbakgrunn forholds- messig mindre timer og har en høyere andel som består norskprøvene sammenliknet med andre grupper, uavhengig av spor. I den andre delen finner en deltakere med østasiatisk språkbakgrunn (bl.a. kinesisk, japansk og koreansk) som bruker forholds- messig flere timer og har en lavere andel bestått til norskprøvene sammenliknet med andre språkgrupper, uavhengig av spor. Lav andel bestått gjelder også til stor grad de med vietname- sisk, tamilsk og somalisk bakgrunn.

#### *Organisatoriske faktorer*

I følge IMDi<sup>87</sup> må norskopplæringen i større grad tilpasses grupper med svak utdanningsbakgrunn som trenger særskilt opplæring, som alfabetise- ring, og disse bør tilbys flere timer. Det er behov for å øke oppmerksomheten rundt mål, resultater og ikke minst kvalitet i norskopplæringen slik at andelen som består norskprøvene øker.

Tilbudet og organiseringen av norskopplærin- gen varierer betydelig mellom ulike kommuner. Kommuner som har få elever og begrensede res- surser gjør det vanskelig å differensiere undervis- ningen.<sup>88</sup> Fra lærere ved voksenopplæringssen- trene uttrykkes ønske om kompetanseheving. Østbergutvalget peker på behov for etterutdan- ning og profesjonalisering for denne yrkesgrup- pen.<sup>89</sup> Barne-, likestillings- og inkluderingsdepar- tementet og Kunnskapsdepartementet har i sam- arbeid med Vox de siste årene organisert etter- og videreutdanning for lærere i norskopplæringen. Det er også gjennomført rektorsamlinger og blitt utviklet nye læremidler.<sup>90</sup>

Generelt kan det stilles spørsmål ved om nor- skopplæringen i dag har en helhetlig organisering som sikrer et kvalitativt godt og likeverdig tilbud. Norskopplæringen involverer i dag mange aktø- rer: 420 kommuner og enda flere opplæringsste- der, 19 fylkesmenn, to direktorater og to departe-

menter. Organiseringen av norskopplæringen bør sees i sammenheng med behovet for en helhetlig reform av voksenopplæringen, jf. tidligere omtale.

#### *Deltakernes opplevelse av norskopplæringstilbudet*

På oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirekto- ratet har Rambøll Management gjennomført en brukerundersøkelse om norskopplæringen blant voksne innvandrere.<sup>91</sup> Undersøkelsen viser at voksne innvandrere generelt er fornøyde både med norskundervisningen og lærerne sine. De som deltar på norskopplæringen er motiverte for å lære norsk. Det er en utfordring å få undervis- ning som er tilstrekkelig tilpasset eget nivå og dette påvirker læringsutbyttet og dermed progres- sjonen. Bedre tilpasset norskopplæring er mulig å få til gjennom interkommunalt samarbeid, men kan medføre at deltakere må bruke svært lang tid på reise fram og tilbake til lærestedet. Det opple- ves som et problem at det er få muligheter til å praktisere norsk utenfor klasserommet og flere etterspør språkpraksis på en arbeidsplass. Læringsutbyttet i språkpraksis er imidlertid sam- mensatt. Språkpraksis oppleves av noen som nyt- tig for å lære og praktisere norsk, mens andre opplever at språkpraksis på noen steder ikke gir mulighet for å praktisere sine norskerferdigheter. Bruk av norskprøver virker motiverende og delta- kerne synes at det er bra for å få en vurdering på eget nivå, samt at man får dokumentasjon på at man har kompetanse i norsk.

#### *8.3.2.4 Hvor god norsk er godt nok?*

Det er bred enighet om at innvandrere bør ha nød- vendige norskkunnskaper for å kunne integrere seg i samfunnets ulike arenaer. Spørsmålet er imid- lertid hvilke krav som skal stilles, om alle burde ha like gode norskkunnskaper, og hva det eventuelt innebærer for den enkelte. For eksempel vil ulike yrker kreve ulik nivå av ferdigheter i muntlig og skriftlig norsk. En saksbehandler vil ha behov for en høy grad av skriftlig presisjonsnivå sammenlik- net med for eksempel en lagermedarbeider. Videre vil en som vil ta høyere utdanning måtte ha høyere språkkunnskaper enn noen som ikke ønsker det. De med lavt utdanningsnivå vil bruke mer tid på å lære seg norsk sammenliknet med de som har høy- ere utdanning. Gode norskkunnskaper er viktige, men det må sees i sammenheng med hvilke forut-

<sup>87</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2009), *Årsrapport IMDi 2008*, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

<sup>88</sup> Kavli, Hagelund og Bråthen (2007), s. 205

<sup>89</sup> NOU 2010: 7, *Mangfold og mestring*

<sup>90</sup> Prop. 1 S (2010-2011), Barne, likestillings- og inkluderings- departementet

<sup>91</sup> Rambøll Management (2011), *Brukerundersøkelse blant voksne innvandrere*, Rambøll Management



setninger den enkelte har og hva språket primært skal brukes til.

Sammenhengen mellom norsk og arbeid er derfor ikke så enkel som at gode norskkunnskaper fører til jobb, eller at alle som jobber blir gode i norsk. Mange innvandrere med manglende eller svake norskkunnskaper jobber og er økonomisk selvstendige. Det er også mange som deltar i arbeidslivet uten å lære/bli bedre i norsk. For mange innvandrere i jobb, kan det være en utfordring å følge ordinær norskundervisning samtidig som de er i arbeid.

### 8.3.2.5 Norskopplæring for arbeidsinnvandrere

Den raskest økende gruppen innvandrere i Norge er arbeidsinnvandrere. De er i stor grad i arbeid, men mange av dem kan i liten grad norsk. Arbeidsinnvandrere som blir værende her etter at de er blitt ledige, vil kunne ha vansker med å finne seg ny jobb da mange har svake norskkunnskaper. Ledigheten har økt klart mest blant personer fra EU-land i Øst-Europa siden våren 2008. En viktig grunn til dette er at mange av disse arbeidet i konjunkturfølsomme bransjer som bygg- og anlegg og industri.<sup>92</sup>

Norskopplæring bidrar til å legge grunnlaget for en mer stabil utnyttelse av arbeidskraften for de som blir i landet gjennom å bidra til å øke den enkeltes omstillingsevne ved konjunkturrendringer og framtidige strukturelle endringer. Et flertall av dem som familiegjennføres med arbeidsinnvandrere er kvinner. Det er viktig at også disse kvinnene får mulighet til å bidra i samfunnet gjennom deltakelse i arbeidslivet.<sup>93</sup>

Undersøkelser viser at arbeidsinnvandrere mangler norskkunnskaper til å fungere godt nok i arbeids- og samfunnsliv. Det er vanskelig å anslå hvor mange det konkret gjelder, men i en representativ studie for arbeidsinnvandrere fra Polen i Oslo<sup>94</sup> oppga 34 prosent skåren 0, hvilket innebærer at de ikke forstår noe norsk og 29 prosent oppga skåren 1 som betyr at de forstår noen enkle ord. De som vurderte sine norskkunnskaper til å være 3 eller bedre på en skala fra 0 – 5 var bare 30 prosent.

En økende andel arbeidsinnvandrere planlegger å bli i Norge over lengre tid, og får i økende grad familiene sine hit. 76 prosent av arbeidsinnvandrere fra Polen og Baltikum oppga i 2007 at de helt sikkert eller trolig ville komme til å bo i Norge om fem år og i en oppfølgingsundersøkelse i 2009 blant folkeregistrerte arbeidsinnvandrere fra Polen og Litauen oppgir 63 prosent det samme.<sup>95</sup> Undersøkelsene viser videre at arbeidsinnvandrere har et uttalt behov og ønske om å til egne seg bedre norskkunnskaper.

Arbeidsinnvandrere var den første gruppen som fikk norskopplæring i Norge – i dag er de den store gruppen som ikke har rett til det. I 1970 ble det innført offentlig finansiert grunnleggende kvalifisering av nyankomne innvandrere med inntil 150 timer norskopplæring for utenlandske arbeidstakere som var i arbeid eller gikk på yrkesopplæringskurs for voksne.<sup>96</sup>

Det framkommer i en undersøkelse at språkerfardigheter har en nær sammenheng med hvordan polske arbeidsinnvandrere klarer seg i det norske arbeidsmarkedet.<sup>97</sup> Funnene oppsummeres med: «Våre funn tyder på at dette (manglende norskkunnskaper) har vært et hinder for sosial mobilitet innad i arbeidslivet, og at det har bidratt til å øke arbeidsinnvandrernes sårbarhet for utstøting i økonomiske nedgangstider. En styrking av norskopplæringstilbudet vil i et slikt perspektiv være et effektivt virkemiddel, både i arbeidet mot sosial dumping og for å hindre langsiktig sosial ekskludering og velferdsavhengighet.»

I en undersøkelse finner man at språkopplæring i England som gjør innvandrere i stand til å beherske engelsk, kan øke sysselsettingsandelen for innvandrere i gjennomsnitt med omlag 22 prosentpoeng og timelønnen med omlag 20 prosent.<sup>98</sup> Det er vanskelig å overføre disse funnene til en norsk kontekst. Sysselsettingsandeler er noe lavere i England enn i Norge, timelønninger i Norge er mer sammenpressede og mange innvandrere vil sannsynligvis ha lettere for å lære seg engelsk enn norsk.

Det er imidlertid rimelig å anta at gratis norskopplæring for arbeidsinnvandrere vil gi økt syssel-

<sup>92</sup> Prop 1 S (2010-2011), Arbeidsdepartementet

<sup>93</sup> St.meld. nr. 18 (2007-2008), Arbeidsinnvandring, Arbeids- og inkluderingsdepartementet

<sup>94</sup> Eldring og J. H. Friberg, (2011), *Polonia i Oslo 2010* (endelig tittel ikke bestemt), Fafo-rapport, Publiseres 1. kvartal 2011, omtalt i Friberg, (2011), "Do nauki norweskiego?" I: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2011), *Integreringskart 2010. Godt norsk? – om språk og inkludering*, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

<sup>95</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2008), *Vi blir...Om arbeidsinnvandring fra Polen og Baltikum*, IMDI-rapport 1-2008, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

<sup>96</sup> Sluttrapport fra tverrdepartemental arbeidsgruppe, Arbeidsdepartementet, 14.3.2000

<sup>97</sup> Eldring og J. H. Friberg, (2011), *Polonia i Oslo 2010* (endelig tittel ikke bestemt), Fafo-rapport, Publiseres 1. kvartal 2011, omtalt i Friberg, J. H. (2011)

<sup>98</sup> Dustman, C. og F. Fabbri (2003), "Language proficiency and labour market performance in the UK". I: *The Economic Journal*, vol 113, 695-717

setting særlig blant kvinner, og generelt redusert ledighet og høyere omstillingsevne blant arbeidsinnvandrere, dvs. vil bety bedre bruk av deres medbrakte kompetanse. Et interessant spørsmål er hvor mye høyere sysselsetting som må til for at det skal lønne seg samfunnsøkonomisk å tilby gratis norskopplæring.

8.3.2.6 *Samfunnsøkonomisk analyse (nytte- og kostnadsvirkninger) av gratis norskopplæring for arbeidsinnvandrere.*<sup>99</sup>

I Norge var det per 1.1 2010 107 767 arbeidsinnvandrere som kom til landet i perioden 1990-2009. Per samme dato var det 77 504 arbeidsinnvandrere med bosted i Norge. Arbeidsinnvandrere som kom til Norge i denne perioden og med første statsborgerskap fra Afrika, Asia, Sør- og Mellom Amerika, Europa (utenom EU/EØS) og Oseania (utenom Australia og New Zealand), samt statsløse summerte seg til 11 153 per 1.1 2010. Det er lite kjennskap til i hvilken grad disse er blitt integrert i det norske samfunnet, derunder det norske arbeidsmarkedet, og vi kjenner heller ikke til hvor mange familieforente og flyktninger som har prøvd å komme seg inn i det norske arbeidsmarkedet.

Som illustrerende, men likevel ikke helt urealistiske eksempler, kan gjøres kalkyler basert på følgende forutsetninger:

Norskopplæring er forutsatt å øke yrkesdeltakelsen for menn fra 65 prosent til 70 prosent og for kvinner fra 55 prosent til 60 prosent (5 prosent-

<sup>99</sup> Analysen er utført av Vista Analyse AS på oppdrag fra Inkluderingsutvalget

poengs økning, og ikke 20 som i det engelske tilfellet).

Kostnaden til opplæringen er forutsatt å koste (engangskostnad) 42 000 kr.

Disse kostnadene belaster offentlige budsjetter noe som medfører en skattefinansieringskostnad på 20 prosent. Det betyr at opplæringskostnaden inklusive skattefinansieringskostnaden er 1,2x42 000 kr = 50 400 kr.

Årslønnen øker for menn fra 250 000 til 275 000 og for kvinner fra 220 000 til 242 000 (10 prosents økning og ikke 20 prosent som i det engelske tilfellet).

Det ses på to alternativer for lengden av opphold etter norskopplæring: 10 og 20 år. Det forutsettes en reallønnsvekst på 2 prosent per år.

I tillegg til norsk opplæring inkluderes det også et arbeidsmarkedstiltak som koster 50 000 kr (eksklusive skattefinansieringskostnaden) og kommer i det tredje året i opplæringsfasen. Dette tiltaket forutsettes å øke yrkesdeltakelsen med ytterligere 5 prosentpoeng for begge kjønn.

Det ses på to alternativer med hensyn til om en lykkes med tiltakene: En lykkes helt, alternativt er sjansen for å lykkes 50 prosent.

Økt sysselsetting og økt lønn er samfunnsøkonomiske gevinster; flere kommer i arbeid og økt lønn er tegn på høyere produktivitet. Hvor lønnsom norskopplæring og arbeidsmarkedstiltak er, kan måles opp mot en antatt realavkastning på Statens pensjonsfond Utland på 4 prosent.

Tabellene 8.8, 8.9, 8.10 og 8.11 viser realavkastning av de ulike tiltakene under ulike forutsetninger om lengden på opphold etter opplæring og tiltak og sjansen for å lykkes.

Tabell 8.8 Realavkastning av norskopplæringsprogram, engangskostnad 42 000. Prosent per år

	10 års opphold		20 års opphold	
	Lykkes helt	50 prosent sjanse for å lykkes	Lykkes helt	50 prosent sjanse for å lykkes
Menn	55	26	58	28
Kvinner	45	18	50	22

Tabell 8.9 Realavkastning av norskopplæringsprogram, engangskostnad 42 000 kr pluss arbeidsmarkedstiltak 50 000 kr. Prosent per år

	10 års opphold		20 års opphold	
	Lykkes helt	50 prosent sjanse for å lykkes	Lykkes helt	50 prosent sjanse for å lykkes
Menn	0,22	0,04	0,25	0,10
Kvinner	0,15	0	0,19	0,07

Når opplæringskostnaden kun er på 42 000 kr, er avkastningen svært høy. Dette gjelder selv i tilfellet med kun 50 prosent sjanse for å lykkes med tiltaket. Utgiften, inklusive skattefinansieringskostnaden, er tjent inn igjen etter få år. Dersom en også trekker inn et arbeidsmarkedsprogram som koster 50 000 kr, er likevel avkastningen godt over normalavkastningen i norsk økonomi, med unntak av alternativet med 10 års opphold etter fullført opplæring kombinert med 50 prosent sjanse for å lykkes. Dersom en lykkes helt med opplæringsprogrammet i den forstand at yrkesdeltakelsen øker med 5 prosentpoeng og årslønnen med 10 prosent, så gir denne opplæringen en betydelig avkastning for samfunnet. Avkastningen er langt høyere enn hva staten forventer å få av sine investeringer i utenlandske finansmarkeder.

Det framkommer av begge tabellene, 8.8 og 8.9, at det er større avkastning av dagens opplæring og tiltak overfor menn enn overfor kvinner. Grunnen er at menn har en høyere yrkesdeltakelse og en høyere lønn dersom de ikke gjennomgår opplæring og tiltak.

I de neste to tabellene, 8.10 og 8.11, vises avkastningen av norskopplæring når denne opplæringen koster mer. Kostnaden til opplæringen er forutsatt å koste 111 300 kr som fordeles likt over tre år. Disse kostnadene belaster offentlige budsjetter noe som medfører en skattefinansieringskostnad på 20 prosent. Det betyr at opplæringskostnaden inklusive skattefinansieringskostnaden er  $1,2 \times 111\,300 \text{ kr} = 133\,560 \text{ kr}$ . I tillegg til norsk opplæring inkluderer vi også et arbeidsmarkedstiltak som koster 50 000 kr (eksklusive skat-

tefinansieringskostnaden) og kommer i det tredje året i opplæringsfasen. Dette tiltaket forutsettes å øke yrkesdeltakelsen med ytterligere 5 prosentpoeng for begge kjønn. Avkastningen av opplæringen blir nå lavere, men den er likevel i de fleste tilfellene vesentlig høyere enn normalavkastningen i norsk økonomi. Unntaket er kombinasjonen av 50 prosent sjanse for å lykkes og 10 års opphold i landet etter opplæring.

Konklusjonen er at norskopplæring, eventuelt kombinert med et arbeidsmarkedsprogram kan gi store samfunnsøkonomiske gevinster.

Den største innvandrerggruppen de seneste årene har vært arbeidsinnvandrere fra Polen. Mange av dem har jobbet i bygg- og anlegg. I likhet med andre har også noen av innvandrerne fra Polen blitt arbeidsledige. Ved årsskiftet 2010/2011 var omlag 7 prosent av innvandrere fra EU land i Øst-Europa arbeidsledige.

Anta at en ønsker å gi arbeidsledige polske innvandrere opplæring, derunder norskopplæring, som gjør at de kan finne seg annet arbeid i andre sektorer av økonomien. Anta videre at sjansen for at opplæringen gir et vellykket resultat er 25 prosent. La inntekten de kan oppnå i arbeid være 300 000 kr pr år og at denne vokser med 2 prosent reelt sett pr år. En polsk arbeider som finner nytt arbeid, gjør at han eller hun ikke lenger mottar ledighetstrygd. Besparelsen for samfunnsøkonomien er sparte skattefinansieringskostnader, dvs. 20 prosent av en arbeidsledighetstrygd (som er 67 prosent av lønnen). Den forventete bruttogevinsten for samfunnet av et vellykket opplæringsprogram for hver arbeider er dermed på

Tabell 8.10 Realavkastning av norskopplæringsprogram som koster 111 300 fordelt over 3 år. Prosent per år

	10 års opphold		20 års opphold	
	Lykkes helt	50 prosent sjanse for å lykkes	Lykkes helt	50 prosent sjanse for å lykkes
Menn	17	1	20	8
Kvinner	13	0	16	5

Tabell 8.11 Realavkastning av norskopplæringsprogram som koster 111 300 fordelt over 3 år og arbeidsmarkedstiltak som koster 50 000 kr. Prosent per år

	10 års opphold		20 års opphold	
	Lykkes helt	50 prosent sjanse for å lykkes	Lykkes helt	50 prosent sjanse for å lykkes
Menn	20	2	23	9
Kvinner	14	0	18	6

Tabell 8.12 Maksimal opplæringsutgift, per elev, gitt 4 prosent realavkastning

Lengde av opphold, år etter opplæring	Maksimal opplæringsutgift per elev, gitt en skal oppnå 4 prosent realavkastning på anvendte ressurser, kroner
5	330 000
10	636 000
15	910 000
20	1 158 000

Tabell 8.13 Maksimal opplæringsutgift per elev, gitt en avkastning på 4 prosent realavkastning

Lengde av opphold, år etter opplæring	Maksimal opplæringsutgift per elev, gitt en skal oppnå 4 prosent realavkastning på anvendte ressurser, kroner
5	230 000
10	449 000
15	642 000
20	817 000

$0,25(300\ 000+0,2 \times 0,67 \times 300\ 000)=85\ 000$  kr per år, men vokser med 2 prosent per år.

Polens økonomi er relativt sterk og den har et potensial for å vokse. Anta at polske arbeidere blir i fem år etter at de har kommet i ny jobb. Anta at utgiftene til opplæring er en engangsutgift og er knyttet til bruk av arbeidskraft som har alternative anvendelser. Utgiften påfører også samfunnet en skattefinansieringskostnad på 20 prosent. En opplæringsutgift på hele 330 000 kr per elev i løpet av et år vil likevel gjøre at en oppnår en avkastning på 4 prosent av å gi et opplæringstilbud til 2000 arbeidsledige med landbakgrunn fra Polen og hvor bare 1 av 4 lykkes i å finne nytt arbeid.

Tabell 8.12 viser den maksimale opplæringsutgift en kan bruke per elev og likevel oppnå 4 prosent realavkastning på ressursene anvendt i opplæringsprogrammet.

I de senere år har det vært en betydelig familieinnvandring fra Polen. Dette er stort sett gifte kvinner som blir familieforente med sine ekte menn. Anta at det er snakk om 8000 kvinner og som myndighetene gir et opplæringstilbud slik at de kommer i arbeid. Alternativet er at de blir hjemmeværende uten trygd. Sjansen for at de kommer i arbeid antas er 25 prosent og lønnen de kan oppnå er 240 000 kr per, og som vokser reelt sett med 2 prosent per år. Den forventete bruttogevinsten for samfunnet av et vellykket opplæringsprogram for hver familieforent kvinne er dermed på:

$0,25 \times 240\ 000=60\ 000$  kr per år og vokser med 2 prosent reelt sett per år.

Som ovenfor antas det at familieforente polske kvinner blir i fem år etter at de har kommet i ny jobb. Anta at utgiftene til opplæring er en engangsutgift og er knyttet til bruk av arbeidskraft som har alternative anvendelser. Utgiften påfører også samfunnet en skattefinansierings-

kostnad på 20 prosent. En opplæringsutgift på hele 230 000 kr per elev i løpet av et år vil likevel gjøre at en oppnår en avkastning på 4 prosent av å gi et opplæringstilbud til 8000 arbeidsledige og familieforente polske kvinner og hvor bare en av fire lykkes i å finne nytt arbeid.

Igen beregnes den maksimale opplæringsutgift avhengig av oppholdets lengde, gitt at ressursene skal gi en realavkastning på 4 prosent.

Av begge tabellene, 8.12 og 8.13, ser vi at det er mye ressurser som kan anvendes i opplæring og likevel gi en avkastning lik normalavkastningen i norsk økonomi.

### 8.3.2.7 Samfunnsøkonomiske analyse (nytte- og kostnadsvirkninger) av å fjerne analfabetisme<sup>100</sup>

Det er usikkert hvor mange av innvandrerne som kan defineres som analfabeter.<sup>101</sup> En kalkyle basert på tall fra Norsk språktest, Vox og IMDi tilsier at om lag 1 000 personer per årskull vil kunne være i målgruppen, spor 0. Det framgår ikke eksplisitt hvor mange av disse som defineres som analfabeter.

Analfabeter/funksjonelle analfabeter stiller svakere på arbeidsmarkedet enn øvrige minoritetsspråklige innvandrere med svake norskerdigheter. De vil også være svakere rustet til å fungere på andre arenaer og da kanskje spesielt i forhold til oppfølging av skole og fritidsaktiviteter for egne barn.

<sup>100</sup> Analysen er utført av Vista Analyse AS på oppdrag fra Inkluderingsutvalget

<sup>101</sup> UNESCO legger til grunn at det å kunne lese og skrive (engelsk "literacy") er en menneskerett som er viktig for den enkelte personlige og sosiale utvikling, og en forutsetning for utdanning.

### *Dagens opplæring*

Personer med rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, må gjennomføre de 300 timene i løpet av tre år fra de fikk oppholdsvedtaket som gir rett og plikt til opplæringen, for å få opplæringen gratis. Kommunene mottar fra og med 2010 i kr 107 400 i individstøtte for hver person i målgruppen for norskopplæring, fordelt over 3 år (tidligere fordelt over 5 år).

Deltakere som har rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og som har behov for ytterligere opplæring kan få inntil 2 700 timer i tillegg til de første 300. Kommunene har plikt til å tilby ytterligere opplæring dersom kommunen vurderer at søkeren har behov for mer opplæring.

Deltakerne har fem år på å ta ut disse timene fra tidspunktet de fikk den første oppholdstillatelsen som ga rett til opplæringen.

### *Forslag til tilleggsopplæring*

Utvalget foreslår en egen tilleggsopplæring i norsk for analfabeter som skal komme i tillegg til dagens ordning. For analfabeter som har vært i landet noe tid, og som for eksempel deltar i et aktivitetstilbud eller er i arbeid, bør det tilrettelegges et praktisk rettet norskopplæringstilbud som kan kombineres med arbeid og annen aktivitet. For denne gruppen kan for eksempel tilbudet organiseres slik at det er opplæring fire eller åtte timer i uken, dvs. 160 eller 320 timer i året, over maksimalt fem år.

Analfabeter/funksjonelle analfabeter har behov for mer norskopplæring enn andre. UNESCO legger til grunn at seks til åtte års skolegang er minimum for å kunne fungere i et moderne samfunn. Utvalgets forslag tar utgangspunkt i at arbeids- og hverdagsrelatert opplæring er mer effektivt for å adressere analfabetisme enn ren skolegang, men understreker også at den opplæringen som foreslås skal komme i tillegg til dagens opplæring, skissert over.

### *Kostnadssiden*

Kostnadene ved utvalgets eksempel på organisering av opplæringen vil beløpe seg til kr 10 000 eller kr 20 000 per år over fem år, avhengig av om det tilbys 4 eller 8 timer i uken. En konstant kostnad per år krever en forutsetning om en realvekst og neddiskontering med samme rente. Den samfunnsøkonomiske kostnaden blir dette, pluss skattefinansieringskostnaden på 20 prosent, dvs. kr 12 000 eller kr 24 000 per år over fem år.

### *Potensielle nyttevirksomheter*

For unge analfabeter som kommer til Norge, og som lærer seg norsk skriftlig og muntlig, vil mulighetene for senere arbeidslivstilknytning øke. For unge arbeidsdyktige personer kan tiltaket bidra til en yrkeskarriere på 10 til 20 år. Nytteeffektene kan da sammenliknes med nytten som er beregnet for bedre norskopplæring. Beregningene blir da tilsvarende de som er gjort for språkopplæring, men med en forventet lavere effekt av tiltaket. For eldre innvandrere vil opplæringen må forventes å ha mindre effekt for senere arbeidslivstilknytning vil likevel gi positive effekter på individnivå.

De viktigste nytteeffektene vil trolig være de som ikke kan verdsettes:

- Økt individuell velferd
- Økt omsorgsevne og evne til å følge opp egne barns skole/fritidsaktiviteter

### *8.3.2.8 Forslag til endringer i introduksjonsloven og statsborgerloven*

#### *Introduksjonsloven*

Regjeringen sendte i 2010 ut et høringsforslag om endringer i introduksjonsloven og statsborgerloven. I Prop. 79 L (2010-2011) fremmer regjeringen forslag til lovvedtak om endringer i introduksjonsloven og statsborgerloven. Lovproposisjonen ble behandlet av stortinget den 8. juni 2011 og det tas sikte på å innføre endringene i løpet av 2012.

Foreslåtte endringer som omhandler introduksjonsloven er utvidelse av personkretsen som har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet, utvidelse av omfanget av rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap og innføring av statlig tilsyn med kommunenes forvaltning av introduksjonsloven og Nasjonalt introduksjonsregister (NIR). Utvidelse av personkretsen vil innebære at introduksjonsprogram skal tilbys mishandlede personer og personer som ikke kan returneres til opprinnelseslandet. Flertallet av høringsinstansene er positive til forslaget under forutsetning at integreringstilskuddet utvides til også å omfatte denne målgruppen.

Retten ogplikten til opplæring i norsk og samfunnskunnskap foreslås utvidet fra 300 til 600 timer. Begrunnelse for utvidelse av timetallet i opplæring i norsk og samfunnskunnskap er at det forutsettes gode kunnskaper i norsk for å kunne delta bredt i samfunnet, og ikke minst i yrkeslivet. Flesteparten av høringsinstansene støtter forslaget. I forbindelse med forslag om utvidelse av

#### **Boks 8.4 Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk**

Kunnskapsdepartementet sendte vinteren 2011 ut høringsbrev hvor det foreslås et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR).<sup>1</sup> Hensikten er, med utgangspunkt i det norske utdanningssystemet, å gi en helhetlig, generell beskrivelse av norske kvalifikasjoner. Gjennom beskrivelse av krav som stilles til læringsutbytte skal kvalifikasjonene i de ulike utdanningssystemene synliggjøres. «Et kvalifikasjonsrammeverk er en samlet, systematisk og nivå delt beskrivelse av formelle kvalifikasjoner som kan oppnås innenfor et utdanningssystem». Kvalifikasjoner fra grunnskoleopplæring og opp til doktorgrads utdanning vil omfattes av rammeverket. Ordningen vil bidra til økt kunnskap om de ulike utdanningssystemene nasjonalt og internasjonalt, det vil bli enklere å sammenligne utdanningene på tvers av landegrensene innenfor EU, øke den internasjonale mobiliteten, bidra til fleksible læringsveier og styrke livslang læring. I forbindelse med rekruttering og mobilitet, vil arbeidsgivere kunne få et nytt verktøy for å vurdere potensielle og reelle arbeidstakeres kompetanse i en bredere kontekst.

Høringsfristen var satt til den 29. april 2011, og vil etter det tidspunktet behandles videre av Kunnskapsdepartementet. Det er derfor fortsatt uklart hvorvidt og eventuell hvordan introduksjonsordningen, herunder norskopplæringen, vil påvirkes av kvalifikasjonsrammeverket.

<sup>1</sup> Kunnskapsdepartementet (2011), Høringsbrev –Nasjonalt Kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR), datert 26.1.11

timetallet i norskopplæring og samfunnskunnskap ble det samtidig begrunnet at det er en naturlig konsekvens å endre gjennomføringskravet, for tilsvarende timer, for innvilgelse av søknad om permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap. Flertallet av høringsinstansene støtter forslaget.

Ut fra foreliggende kunnskap er det mangelfull kommunal forvaltning av sentrale kommunale plikter etter introduksjonsloven. På bakgrunn av dette er det foreslått innføring av statlig tilsyn og plikt til kommunal internkontroll i regi av Fylke-

mannen for å sikre at rettssikkerheten til deltakerne blir ivaretatt.

#### *Endringer i Introduksjonsloven og Statsborgerloven*

Forslag til endringer omfatter i tillegg innføring av obligatoriske avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap og utvidelse av vilkåret om å gjennomføre opplæring i norsk og samfunnskunnskap for å få permanent oppholdstillatelse og for å få norsk statsborgerskap.

Ifølge regjeringen skal et slikt krav signalisere samfunnets forventninger til innvandrere, og øke innvandreres motivasjon til å lære norsk og sette seg inn i det norske samfunnet.<sup>102</sup> Obligatoriske prøver vil også understreke viktigheten av at samfunnet får bedre dokumentasjon av resultatene i norsk og slike prøver vil kunne bidra til dette. Det betones at norskkunnskaper er en sentral forutsetning for videre deltakelse i samfunns- og yrkesliv.

Inkluderingsutvalget har i et integreringsperspektiv drøftet om det skal stilles krav om bestått obligatoriske prøver i norsk og samfunnskunnskap for å få statsborgerskap. Det vises til omtalen i kapittel 11.

#### *8.3.2.9 Kommunenes økonomiske rammer*

Integreringsarbeidet skjer i kommunene. Finansiert gjennom integreringstilskudd og norsktilskudd skal kommunene gi et tilbud til nyankomne som raskest mulig fører fram til arbeid eller utdanning.<sup>103</sup> Disse to tilskuddene utgjør i stor grad det økonomiske grunnlaget for kommunenes arbeid med nyankomne flyktninger og innvandrere.<sup>104</sup> Det er derfor viktig at tilskuddene gir en reell utgiftsdekning for kommunesektoren.

En undersøkelse Agenda Kaupang har gjort for IMDi<sup>105</sup> viser at i perioden 2002–2009 bedret

<sup>102</sup> Prop. 79 L (2010-2011), Barne-, likestillings – og inkluderingsdepartementet

<sup>103</sup> Integreringstilskuddet skal dekke kommunenes gjennomsnittlige utgifter ved bosetting og integrering av flyktninger i bosettingsåret og de fire neste årene, inkludert utgifter til introduksjonsprogram. Tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere skal sikre at kommunene tilbyr voksne innvandrere opplæring i norsk og samfunnskunnskap, slik at de lærer tilstrekkelig norsk til å fungere i samfunnet i løpet av de første årene i landet. Tilskuddet består av et per capita tilskudd, et resultattilskudd og et grunntilskudd, samt et eget tilskudd til norskopplæring for asylsøkere.

<sup>104</sup> Gjennom årlige kartlegginger som gjennomføres av et eget beregningsutvalg, kontrolleres at det er rimelig samsvar mellom gjennomsnittlig utgifter og tilskuddsnivå for kommunesektoren som helhet.

økonomien seg for kommunene når det gjelder norskopplæring generelt. I perioden 2002–2008 var utgiftene stabile på 1,6–1,7 mrd. kr, mens inntektene økte fra 1,2 til 1,6 mrd. kr. Antall årsverk og deltakere hadde en svak nedgang i samme periode. Utgiftene er fremdeles drøye ti prosent høyere enn inntektene i 2009. Fra 2008 til 2009 økte utgiftene omtrent like mye som inntektene, og den økonomiske balansen er omtrent uendret. Antall deltakere økte mer enn utgiftene, og utgiftene per deltaker ble redusert. Forklaringen er trolig at kommunene til en viss grad har kapasitet til å ta i mot nye deltakere i eksisterende grupper. Flere deltakere gir med andre ord grunnlag for å utnytte stordriftsfordeler.

Agenda Kaupang har i den samme undersøkelsen utført for IMDi beregnet kommunenes utgifter og inntekter til norsk og samfunnskunnskap 2002–2009 for personer som mottar integreringstilskudd. Den økonomiske balansen har blitt bedret gjennom perioden. De siste årene går kommunene med rundt 100 millioner kroner i «underskudd», dersom man tar med stipulerte utgifter til lokaler og støttetjenester. Dersom man ikke tar med anslåtte utgifter til lokaler og støttetjenester, går kommunene med et «overskudd» på om lag 100 millioner kroner.

I en annen undersøkelse som Agenda Kaupang utførte for barne-, likestillings- og inkluderingsutvalget er det anslått at 7,3 prosent av utgiftene som Beregningsvalget kartlegger er ordinære utgifter som blir finansiert gjennom det statlige inntektssystemet. Undersøkelsen anslår at integreringstilskuddet i 2009 dekket 94,5 prosent av de *ekstraordinære utgiftene* som kommunene hadde til bosetting og integrering av flyktninger, dvs. at 5,5 prosent av disse utgiftene ikke ble dekket gjennom integreringstilskuddet eller inntektssystemet.<sup>105</sup>

Selv om tilskuddet til norskopplæring således i stor grad dekker utgiftene til kommunesektoren som helhet, er det påvist store forskjeller i utgiftsdekning fra kommune til kommune. Det er skjedd viktige forbedringer i innrettingen av norsktilskuddet de senere år, blant annet gjennom innføring av et grunntilskudd for mindre kommuner, og ved at tilskuddet gis over tre år mot tidligere fem. Per capita tilskuddet gis til kommunene for alle i målgruppen fra oppholdstillatelse gis, uav-

hengig om de får norskopplæring eller ikke. I store kommuner kan dette innebære at det er et større antall som utløser tilskudd enn de som følger opplæringen. Slik sett er det ikke noe incitament for at kommunene skal få flest mulig i målgruppen til å delta i opplæringen, slik den tidligere aktivitetsbaserte tilskuddsordningen kunne sies å ha i større grad. Målet med tilskuddet må være at den skal bidra til best mulig resultatoppnåelse, forstått som at flest mulig i målgruppen skal få best mulig norskopplæring raskest mulig. Derfor vil det være riktigst at tilskuddet til kommunene utløses for de i målgruppen som faktisk får norskopplæring og fra det tidspunkt opplæringen starter. I en rapport som ble utarbeidet av Arbeids- og inkluderingsdepartementet i 2007 ble det foreslått at dette skulle utredes nærmere, men forslaget er foreløpig ikke fulgt opp.<sup>107</sup>

## 8.4 Ny sjanse

Ny sjanse er en forsøksordning som startet i 2005 i regi av IMDi med forsøk i en rekke kommuner. Forsøkene er bygget rundt rammen med helårs og fulltids kvalifiseringsprogram for innvandrere mellom 18 og 55 år som ikke har hatt/har rett og plikt til introduksjonsprogram og som står uten fast tilknytning til arbeidslivet. Formålet med forsøkene i regi av Ny Sjanse er å utvikle modeller og metoder for kvalifisering og sysselsetting av personer med innvandrerbakgrunn som har fått ordinære tilbud og som fortsatt er yrkespassive. Prioriterte målgrupper for 2011 er innvandrere fra landgrupper med høy arbeidsledighet eller lav sysselsetting med særlig fokus på kvinner,<sup>108</sup> hjemmeværende kvinner med innvandrerbakgrunn som ikke er avhengig av sosialhjelp, innvandrerungdom mellom 18-25 som er avhengig av sosialhjelp og innvandrere som er langtidsledige og er avhengig av sosialhjelp.<sup>109</sup>

Programmet har en varighet på inntil to år og skal være individuelt tilpasset, noe som skal sikres gjennom individuell plan. Ny sjanse er i stor grad basert på samme grunnleggende modell som introduksjonsprogrammet. Ny sjanse skal

<sup>105</sup> Agenda Kaupang (2011a), *Kommunenes norskopplæring for voksne innvandrere; Utgifter, inntekter og undervisningstilbud. En tidsstudie 2002-2009*, Rapport til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

<sup>106</sup> Agenda Kaupang (2011b)

<sup>107</sup> Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2007), *Tilskudd til integrering og opplæring i norsk og samfunnskunnskap*, Arbeidsgrupperapport, Arbeids- og inkluderingsdepartementet

<sup>108</sup> Gjelder personer med innvandrerbakgrunn fra Pakistan, Marokko, Tyrkia, Somalia, Afghanistan og Irak.

<sup>109</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Rundskriv: 8/11 Tilskudd til Ny sjanse, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

inneholde hensiktsmessige tiltak i tråd med den enkeltes opplæringsbehov. Grunnelementene i Ny sjanse varierer mye, men mange har norsk-opplæring, samfunnskunnskap og tiltak som vil foreberede for deltakelse i arbeidslivet og/eller utdanning. Aktiv deltakelse i programmet utløser en stønad som tilsvarer 2 G, 2/3 av 2 G for deltakere opp til 25 år og 1 G for hjemmeværende kvinner med mulighet for utvidelse til 2 G.

Erfaringene fra forsøksprosjektene oppsummeres i løpende rapporter. Dokumentasjonen av forsøkene gir grunnlag for læring og overføring av erfaring til de ordinære ordningene: introduksjonsprogram og kvalifiseringsprogram. Prosjektene er også pålagt å ha en løpende kompetanseoverføring til NAV.

#### 8.4.1 Resultater fra prosjektene i Ny Sjanse

Forsøksprosjektene som mottar støtte gjennom Ny Sjanse er et ledd i fattigdomsbekjempelsen hvor regjeringen ønsker å øke yrkesdeltagelsen blant personer med innvandrerbakgrunn får å bedre innvandrerbefolkningens levekår. I 2009 gikk 42 prosent til arbeid eller utdanning etter avsluttet program.<sup>110</sup> Måloppnåelsen for 2008 var på 43 prosent og i 2007 på 45,9 prosent.<sup>111</sup> Resultatene for 2009 er noe høyere for menn sammenliknet med kvinner som ligger på henholdsvis 46 prosent og 40 prosent. I lys av både finanskrisen og hvilke muligheter målgruppen hadde hatt for å komme ut i arbeidslivet uten tiltaket, vurderer IMDi resultatet for 2009 som høyt og stabilt.

I 2010 ble det innvilget 23,375 millioner til 31 prosjekter i 27 bydeler/kommuner.<sup>112</sup> Resultat for 2010 viser en stor nedgang i hvor mange som går over til arbeid, 23 prosent mot 42 prosent i 2009, en nedgang på 19 prosentpoeng. Erfaringene fra prosjekt med lav overgang til arbeid er viktige i forsøksarbeid. Det gir grunnlag for å vurdere årsakene til lavere måloppnåelse. Særlig viktig er det å avklare hva som skyldes makroøkonomiske forhold som konjunktursvingninger og hva som skyldes forhold ved forsøksprosjektene som rekruttering, forhold ved deltakerne, metoder,

varighet, veiledningskvalitet og – kvantitet, oppfølging, samarbeid mellom offentlige instanser osv.

Et stort flertall i målgruppen som deltar i forsøkene i 2010 og 2011 har store omsorgsoppgaver, svake norskkunnskaper, sammensatte helseplager og lite kjennskap til norsk samfunnsliv. Det er m.a.o. en sammensatt gruppe med lang vei til arbeidsmarkedet.

Suksesskriteriene som trekkes fram for prosjektene i Ny sjanse er tett og individuell oppfølging, motivasjonsarbeid, helhetlige tiltakskjeder og effektivt samarbeid med ulike lokale aktører.

Det er grunn til å vurdere om metodene som brukes i disse tiltakene er spesielt velegnet også for andre langtidsledige innvandrere med lang vei til yrkesdeltakelse. I en analyse foretatt av ECON Pöyry framkommer det at den samfunnsøkonomiske gevinsten av forsøksordningen kan være på hele 450 millioner (nytte-kostnadsberegningen er basert på forutsetningen at 15 prosent av deltakerne i Ny Sjanse kommer i arbeid som følge av programmet).<sup>113</sup> Netto gevinst per deltaker ble anslått til 252 049. Det er en investering at deltakere går fra en tilværelse som passiv sosialhjelpmottagere til lønnet arbeid. Videre viser en undersøkelse fra Rambøll Management at flertallet av arbeidsgivere med erfaring med ansettelse av tidligere Ny sjanse deltakere, har positive erfaringer.<sup>114</sup> Det trekkes særlig fram at de er pliktoppfyllende, arbeidsomme og har et norsk nivå som arbeidsgiverne kan dra nytte av.

#### 8.5 Kvalifiseringsprogrammet

Regjeringen lanserte kvalifiseringsprogrammet som en av de viktigste satsningene for å bekjempe fattigdom. Programmet ble introdusert i 2007 i noen utvalgte bydeler/kommuner og ble fram til 1. januar 2010 fasett inn i takt med kommunenes etablering av NAV-kontorer. Kvalifiseringsprogrammet er regulert i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Hensikten med kvalifiseringsprogrammet er å bidra til at flere personer med redusert arbeids- og inntektsevne kommer i arbeid. Målgruppen omfatter i stor grad personer som mottar økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde. Arbeids- og velferdsdirektora-

<sup>110</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2010), *Resultater for Ny sjanse 2009*, IMDi-rapport 6-2010, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2008), *Fra sosialhjelp til arbeid – Resultater fra 25 Ny sjanse-prosjekter*, IMDi-rapport 4-2008, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

<sup>111</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2009), *Resultater for Ny sjanse 2008*, IMDi-rapport 5-2009, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

<sup>112</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2011)

<sup>113</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2007), *Det lønner seg!* IMDi rapport 10-2007, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

<sup>114</sup> Rambøll Management (2010), *Undersøkelse om arbeidsgiveres erfaringer med ansettelse av tidligere Ny sjanse deltakere*, Rambøll Management



tet hadde en gjennomgang av deltakerne i 2009 hvor det framkom at 40 prosent av deltakerne var innvandrere.<sup>115</sup>

Programmet er på heltid og deltakelse i tiltaket gir rett til skattepliktig kvalifiseringsstønad som utgjør 2 G. Utover dette kan man også motta barntillegg. Personer under 25 år mottar 2/3 av 2 G. Tett oppfølging og individuelle planer er vektlagt som viktige virkemidler i kvalifiseringen. Programmet kan inneholde aktiviteter som kommunale sysselsettingstiltak, arbeidstrening og arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV arbeid. Ulike former av motivasjons- og mestringstrening kan også tas i bruk. Utover disse tiltakene kan tid til egenaktivitet, opp trening og helsehjelp vurderes. Kvalifiseringsprogrammet har en varighet inntil ett år, men kan utvides inntil to år hvis særlige grunner taler for det.

Siden 2007 er det 15 260 personer som har deltatt i kvalifiseringsprogrammet. I perioden 2008–2010 var det om lag 5 000 deltakere som hadde gjennomført eller avsluttet programmet.<sup>116</sup> Av disse har 31 prosent gått over til ordinært arbeid. I 2010 var det 3 600 personer som har gjennomført eller planmessig avsluttet programmet. Av disse er det 28 prosent, eller 1000 personer som har gått ut i arbeid etter fullført program. Det er imidlertid for tidlig å trekke noen sikre konklusjoner fra deltakelse i programmet ettersom tidligere deltakere i kvalifiseringsprogrammet går over i utdanning eller andre tiltak som foreløpig ikke er avsluttet.

Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) publiserte en evalueringsrapport i 2009 basert på kvalitative casestudier som viser at programmet får flere brukere over i aktivitet, men det er uklart hvor sterk arbeidsmarkedstilknytningen på sikt blir.<sup>117</sup> Videre opplevde mange deltakere at tiltaket hadde bidratt til bedre helse og til en livsstil med en mer meningsfylt hverdag. Det pågår for tiden flere store evalueringsprosjekter av programmet, og det er viktig å følge med på resultatene framover.

## 8.6 Mål, strategier og tiltak

Situasjonsbeskrivelsen dokumenterer at voksne innvandrere i voksenopplæringen har for lavt

læringsutbytte. For eksempel mangler mange grunnleggende lese- og skriveferdigheter og for få kan dokumentere hvilke ferdigheter de har i norsk. Voksenopplæringstilbudet er modent for reform. Det er et mangelfullt grunnskoetilbud i mange kommuner i Norge. Under halvparten av kommune har en plan for hvordan opplæringen skal organiseres. Mange innvandrere som kommer til Norge har behov for grunnleggende kvalifisering. Innføring av introduksjonsloven har vært et stort skritt i integreringsarbeidet for nyankomne innvandrere, men det er behov for å bedre kvalitet og resultater både i introduksjonsprogrammet og i norskopplæringen.

Med bakgrunn i disse utfordringene, anbefaler Inkluderingsutvalget mål, strategier og tiltak for å videreutvikle og forbedre eksisterende kvalifiserings- og opplæringsordningene.

### 8.6.1 Overordnet mål for grunnleggende kvalifisering og voksenopplæring

Målet er å sikre at alle innvandrere skal ha tilstrekkelige lese og skriveferdigheter for å delta på samfunnets ulike arenaer og på sikt fjerne analfabetisme.<sup>118</sup> Alle innvandrere med behov for grunnleggende kvalifisering og ferdigheter skal få nødvendig opplæring slik at de kan delta i ordinær utdanning, arbeidsliv og i samfunnet for øvrig.

I et norsk arbeidsmarked preget av omfattende bruk av ny teknologi og økende internasjonal konkurranse, er det behov for ansatte med oppdatert kompetanse og omstillingsevne. Det gjør grupper med lav formell kompetanse særlig utsatt for svingninger i etterspørselen etter arbeidskraft. Innvandrere som kommer til Norge med lave kvalifikasjoner og utdanning vil møte mange barrierer i møte med yrkes- og utdanningssystemet, samt i samfunnsdeltakelse for øvrig. Langtidsledige og uføretrygdede har gjennomgående svakere ferdigheter enn de som er i jobb eller studerer.<sup>119</sup> Personer som står utenfor arbeidslivet, står også utenfor den viktigste læringsarenaen for voksne. Dermed øker kompetansegapet. Dette er en situasjon som bidrar til

<sup>115</sup> Naper, S. (2010), "Kvalifiseringsprogrammets deltakere. Hvor lang er avstanden fra arbeidsmarkedet?", I: *Arbeid og velferd*, Nr. 3-2010, Arbeids- og velferdsdirektoratet

<sup>116</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet (2011), *Implementering av kvalifiseringsprogrammet 2007–2010*, Arbeids- og velferdsdirektoratet

<sup>117</sup> Reichborn-Kjennerud, K. (2009), *En ny mulighet – brukernes opplevelse av Kvalifiseringsprogrammet i NAV, Notat 11/2009*, Arbeidsforskningsinstituttet

<sup>118</sup> UNESCO legger til grunn at det å kunne lese og skrive (engelsk "literacy") er en menneskerett som er viktig for den enkelte personlige og sosiale utvikling, og en forutsetning for utdanning.

<sup>119</sup> Barth, E., B. Bratsberg, T. Hægeland og O. Raaum (2006), *Who pays for performance?*, IZA Discussion paper 2142, Gabrielsen, E., J. Haslund og B. O. Lagerstrøm (2005), *Lese- og mestringskompetanse i den norske voksebepølnin-gen: resultater fra "Adult Literacy and Life Skills"*, Nasjonalt senter for leseopplæring og leseforskning, Universitet i Stavanger

økte sosiale forskjeller mellom grupper med lav og høy utdanning, og som samfunnsøkonomisk er svært dyrt.<sup>120</sup> Problemet er omfattende. Forde- lingsutvalget viser til at det til sammen er om lag 700-800 000 voksne med utdanning under videre- gående nivå.<sup>121</sup>

Ulike innvandrergupper kommer svært ulikt ut på arbeidsmarkedet. Det er viktig å fange opp og øke sysselsettingen blant innvandrere som står uten- for arbeidsmarkedet. Det gjelder særlig undersys- selsatte kvinner og enkelte nasjonalitetsgrupper. For å nå målet om å redusere fattigdom og lavinn- tekt blant innvandrerfamilier, er det særlig to strate- giske grep som er viktige: For det første å løfte før- ste generasjon ved at begge foreldre er i arbeid. Da er det nødvendig å øke innvandrerkvinnens delta- kelse i grunnleggende kvalifisering og utdanning slik at flere av dem kan komme i arbeid. For det andre å iverksette tilpassede tiltak for spesifikke landgrupper som har lav sysselsetting. Rekrutte- ring til grunnleggende opplæring er viktig når det gjelder disse gruppene, og det trengs ordninger som fanger opp og sikrer at voksne innvandrere får grunnopplæring, og at de som har behov kan gjen- nomføre grunnskole og videregående utdanning.

Inkluderingsutvalget anser at det må tilretteleg- ges bedre for at innvandrere med lave kvalifikasjo- ner, ikke bare skal få mulighet til å få grunnleg- gende kompetanse, men også skal ha reelle mulig- heter til å gjennomføre opplæringen hvor lærings- utbyttet er optimalt for samtlige. Når samfunnet stiller høye krav til innvandreres deltakelse er det en forutsetning og nødvendighet at det tilretteleg- ges. Når samfunnet stiller krav om deltakelse i introduksjonsprogrammet og norskopplæringen er det også en forutsetning at det er et likeverdig til- bud for alle med høy kvalitet for alle deltakere.

Tilgang til grunnleggende kvalifisering vil bidra til styrke innvandreres posisjon på arbeids- markedet og bidra til å utjevne eksisterende for- skjeller i sysselsettingsgrad og ledighet mellom innvandrere og den øvrige befolkningen. Inklude- ringsutvalget mål om resultatlikhet starter med grunnleggende kvalifisering.

### 8.6.2 Voksenopplæringen

#### Hovedmål

Alle skal kunne lese og skrive norsk for å klare seg i dagliglivet og delta i arbeidslivet.

<sup>120</sup> OECD (2009), *Education at OECD. Core Findings and Policy Directions*, Paris: OECD

<sup>121</sup> NOU 2009:10, Fordelingsutvalget

#### Delmål

Alle skal få tilbud om opplæring som gir mulighet til å erverve kompetansebevis på videregående nivå.

Mange innvandrere ankommer Norge med liten, eller ingen utdanning fra opprinnelseslan- det. Utdanning gir muligheter for meningsfylte arbeidsoppgaver og økonomisk trygghet gjennom stabil arbeidslivstilknytning. Utdanning er også viktig i et generasjonsperspektiv. Barn og unges deltakelse og prestasjoner i det norske opplæ- ringssystemet er i dag i stor grad betinget av forel- dres utdannings- og inntektsnivå.<sup>122</sup> Utdanning for voksne vil sette foreldre i bedre stand til å stø- te opp om barnas skolearbeid, som igjen gir grunnlag for sosial mobilitet.<sup>123</sup>

Voksnes rett til grunnopplæring er et viktig virkemiddel for å bidra til utjevning av sosiale for- skjeller mellom innvandrerbefolkningen og den øvrige befolkningen. Det er særlig fullføringen av videregående opplæring som ser ut til å redusere risikoen for arbeidsledighet. Gjennomgangen av opplæringstilbudet for voksne innvandrere, viser et stort uutnyttet potensial med hensyn til å kvali- fisere flere mennesker til å få kompetanse på vide- regående nivå.

Etter en samlet vurdering av grunnskole og videregående opplæring anbefaler utvalget en hel- hetlig reform av opplæringstilbudet for voksne med innvandrerbakgrunn. Utvalget anbefaler at det foretas en egen utredning av innholdet og organiseringen av voksenopplæringen, og hvor- dan den best mulig kan samordnes med grunnleg- gende kvalifisering (norskopplæring, introduk- sjonsprogram mv.), slik at den samsvarer bedre med elevsammensetting og de krav deltakerne møter i et moderne arbeidsliv. Hensikten med en slik reform er å sikre at alle får mulighet til å delta i arbeids- og samfunnsliv, og å bekjempe og på sikt fjerne analfabetisme.

<sup>122</sup> St.meld. nr. 16 (2006-2007), Og ingen sto igjen. Tidlig inn- sats for livslang læring, Kunnskapsdepartementet

<sup>123</sup> Opplæringstilbudet for voksne involverer en lang rekke aktører fra de tre ulike samfunnssektorene; offentlig sek- tor; privat sektor og frivillig sektor. Inkluderingsutvalget har sett spesielt på den offentlige forvaltningen av opplæ- ring for voksne etter opplæringsloven kapittel 4A. Dette innbefatter grunnskoleopplæring for voksne etter opplæ- ringsloven § 4A-1, rett til spesialundervisning på grunnsko- lens område etter opplæringsloven § 4A-2 rett til videregå- ende opplæring for voksne etter opplæringsloven § 4A-3 og videregående opplæring for voksne uten rett til videregåen- de opplæring.

Mens det de siste tiårene har vært mange reformer i grunnopplæring og høyere utdanning, har voksenopplæringen aldri hatt en helhetlig omlegging som er bedre tilpasset elevsammensetningens forutsetninger og behov. Det er ikke tilstrekkelig med enkeltstående forslag til endring av dagens voksenopplæring. Det som trengs er en helhetlig reform av opplæringstilbudet for voksne med innvandrerbakgrunn for å nå læringsmål og sikre at opplæringsretten blir reell.

Inkluderingsutvalget foreslår at det nedsettes et eget utvalg for å gjennomgå dagens opplæringstilbud for voksne (med innvandrerbakgrunn). Målet er å utvikle et opplæringstilbud i samsvar med deltakernes forutsetning og behov mht. moderne familie- og arbeidsliv. Utvalget skal bl.a.:

- Gi en samlet oversikt over dagens opplæringstilbud for voksne med innvandrerbakgrunn, og på den bakgrunn komme med forslag til forenklinger i begrepsbruk, regleverk, finansieringssystem og forvaltningsansvar.
- Kartlegge innvandreres behov for og ønske om grunnskole-, og videregående opplæring slik at et helhetlig kvalifiseringsløp blir ivaretatt. Utrede hvordan kommunene kan tilrettelegge for at tilbudet enten blir gitt som en del av eller som en videreføring av den grunnleggende kvalifiseringen. Tilretteleggingen må ta høyde for at det vil variere hva slags opplæring den enkelte har behov for.
- Utrede hvordan en kan organisere, finansiere og opprette et lengre og spesialtilpasset læringsløp i norsk for analfabeter, funksjonelle analfabeter og andre med særskilte lærevansker og uten utdanning. Opplegget må både tilrettelegges for deltakere som er i arbeid og andre i et aktivitetsløp, og for nyankomne innvandrere som omfattes av rett og plikt til norskopplæring.
- Drøfte hvordan en best kan sikre en felles ressursutnyttelse mellom introduksjonsordningen og voksenopplæring etter Opplæringsloven, slik at offentlige aktører gir et samlet godt opplæringstilbud.
- Foreslå hvordan en kan styrke det (flerspråklig) informasjonsarbeidet rundt opplæringstilbudet slik at voksne gjøres bedre kjent med sine rettigheter og de tilbud som finnes. Lovverk og planer må åpne for individuell tilpassing av opplæringstilbudet, f.eks. med hensyn til familieforpliktelser.
- Vurdere modeller for inntekstsikring i kombinasjon med opplæring.
- Utrede hvordan en kan styrke opplæringstilbudets kopling til arbeidslivet ved å sikre et bedre grensesnitt med NAV.

- Vurdere egnete opplæringsmodeller for voksne med innvandrerbakgrunn, og herunder særlig hvordan en bedre kan tilrettelegge for mer differensiert undervisning med spesifikke kurs rettet mot ulike aldersgrupper, analfabeter og voksne med lav/høy utdanningsbakgrunn.
- Utarbeide krav til relevant godkjent, formell utdanning blant de som underviser, og vurdere framtidig rekrutterings- og kompetanseoppbyggingsbehov i lærerutdanningene.
- Utrede behovet for en egen læreplan for grunnopplæring av voksne med innvandrerbakgrunn der voksenprinsippet er synlig.
- Se nærmere på behovene for tilpasset språkopplæring for ansatte i, eller søkere til profesjonsutøvende yrker.<sup>124</sup>
- Med et pragmatisk utgangspunkt, komme med forslag til hvordan organisasjons- og bevilgningmodeller som best bidrar til å gjøre tiltakene mindre sårbare for svingninger i etterspørse. Herunder er det særlig aktuelt å se på regionale løsninger, samt å vurdere de mulighetene som ligger i IKT løsninger.

### 8.6.3 Opplæring etter Introduksjonsloven

Nyankomne flyktninger og innvandrere vil ha behov for norskopplæring og i mange tilfeller også grunnleggende kvalifisering som setter dem i stand til å delta i yrkeslivet, i utdanning og i samfunnet for øvrig. Introduksjonsloven<sup>125</sup> og forarbeidene til introduksjonsloven<sup>126</sup> vektlegger formålet om økonomisk selvstendighet og forberedelse til yrkesliv og utdanning.<sup>127</sup>

Helhetlige kvalifisering med tiltakskjeder, slik som introduksjonsprogrammet og forsøkene med Ny sjanse, har tidligere hatt svært gode resultater med hhv 54 og 45 prosent direkte overgang til arbeid og utdanning. Utvalgets strategiske vurdering er, selv om resultatene de siste par år har vært lavere og det er behov for forbedringer, at det bør vurderes å utvide personkretsen for hvem som kan delta i slike programmer og forsøk. Dette

<sup>124</sup> Utvalget har for øvrig merket seg det igangsatte arbeidet med en egen stortingsmelding om utdanning for velferdstjenester, og mener det er viktig å påse at integreringsperspektivet ivaretas i denne prosessen.

<sup>125</sup> Rundskriv H-20/05, Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven), Kommunal- og regionaldepartementet

<sup>126</sup> Ot.prp. nr 28 (2002-2003), Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven), Kommunal- og regionaldepartementet

<sup>127</sup> Deltakelse i samfunnslivet i en bredere forstand enn arbeid og/eller utdanning er også hensyn lovforslaget tilstreber.

må imidlertid sees i sammenheng med hvilke behov kvalifiseringsprogrammet ivaretar. Utvalget forutsetter at tiltak med liten eller ingen effekt fases ut og erstattes med mer effektive tiltak over tid. Jf. omtalen i kapittel 6 Arbeid og sysselsetting.

### 8.6.3.1 Introduksjonsprogram

#### Mål

75 prosent av alle som deltar i introduksjonsprogram – både kvinner og menn – skal være i arbeid eller utdanning innen ett år etter fullført program.

#### Strategi

- Dokumentere metoder og modeller som gir gode resultater og videreformidle dem til alle kommuner
- Aktiv forsøksvirksomhet for å utvikle bedre innhold, organisatoriske løsninger og tilpasninger til grupper med spesielle behov
- Regelmessig evaluering
- Mål og resultatkrav til kommunene
- Uavhengig tilsyn med programmene
- Deltakere i introduksjonsprogram skal følges opp fram til arbeid, utdanning eller aktivitet – ingen skal gå over til passivitet

Utvalgets vurdering er at introduksjonsprogrammet fungerer godt som et virkemiddel for integrering i arbeid og samfunnsliv, men at det er behov for å se nærmere på forankring, innhold og organisering av programmet for å bedre måloppnåelsen. Resultatene i introduksjonsprogrammet for 2010 viser at andelen som gikk over i arbeid eller utdanning etter avsluttet introduksjonsprogram er lavere enn tidligere år. Dette er en negativ utvikling som må snus.

Evalueringer viser at introduksjonsprogrammets innhold varierer mellom kommunene, og det er en utfordring å tilby meningsfulle aktiviteter.<sup>128</sup> Det er derfor behov for å dokumentere metoder og modeller som gir gode resultater og videreformidle dem til alle kommuner. Et vellykket eksempel på dette er Verdalsprosjektet som har kunnet vise til svært gode resultater og som nå fungerer som modell i flere andre kommuner.<sup>129</sup> For å kunne utvikle et bedre programinnhold, gode

organisatoriske løsninger og nødvendige tilpasninger til grupper med spesielle behov er det nødvendig med en aktiv forsøksvirksomhet. Det er behov for å prøve ut modeller og metoder for å utvikle nye tiltak og/eller forbedre eksisterende tiltak. Det er viktig å ha fokus på individuelt tilpassede tiltak som er arbeids- eller utdanningsrelaterte. Tett, individuell og helhetlig oppfølging av deltakere skal være sentralt. Dette innebærer at deltakere må få et individuelt tilrettelagt program basert på behov for den enkelte. En slik tilrettelegging fordrer at kommunene har en bred nok tiltaksvifte og samarbeider tett med lokale aktører.<sup>130</sup> En aktiv forsøksvirksomhet vil gi kommunene mulighet til å utvikle og videreutvikle regionale, tilpassede tiltak. Metoder og tiltak som utvikles må kontinuerlig evalueres for å dokumentere effekt og resultater. Tiltak som viser dårlige resultater bør fjernes til fordel for tiltak med dokumenterte gode resultater og effekter.

En suksessfaktor som blir trukket fram for introduksjonsprogrammet er lederforankring og politisk vilje til å prioritere introduksjonsarbeidet.<sup>131</sup> Kommuner som har utarbeidet resultatmål har en bredere og mer variert tiltaksvifte, følger opp deltakere i praksis tettere og har bedre rutiner for oppfølging av individuelle planer. Utvalget tilrår derfor kommunene til å utforme resultatmål da det kan bedre oppfølgingen av deltakere i programmet og styrke måloppnåelsen.

Som et ledd i å sikre kvaliteten på introduksjonsprogrammet har regjeringen fremmet forslag om et statlig tilsyn og plikt til kommunal internkontroll av kommunenes virksomhet etter introduksjonsordningen. Utvalget ser på dette som svært positivt da det vil bidra til økt fokus, kontroll og en ev. kvalitetsheving av programmene.

Deltakere må få tilbud om helhetlige tiltakskjeder helt fram til deltakerne går over i arbeid eller utdanning, dvs. prinsippet om fullføringsløp. M.a.o. må introduksjonsdeltakere som ikke kommer ut i arbeid eller utdanning etter endt program skal sikres oppfølging hele veien fram til de er i arbeid. Dersom veien til arbeid er for lang, må deltakere sikres aktivitetstilbud, jf. omtale av økt bruk av aktivitetsplikt i kapittel 6 Arbeid og sysselsetting. Ingen må gå over i en passiv tilværelse.

Utvalget har notert at overgang til grunnskoleopplæring etter endt program ikke anses som ordinær skolegang og blir derfor ikke registrert

<sup>128</sup> Se Djuve, Kavli og Hagelund (2011), Kavli, Hagelund og Bråthen (2007), Rambøll Management (2006)

<sup>129</sup> Finnstad, H. O. og T. Håpenes (2009), *Verktøybok for idéutvikling: En arbeidslivsdrevet modell for inkludering av innvandrere i arbeidslivet*, Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn

<sup>130</sup> Se Djuve, Kavli og Hagelund (2011), Kavli (2010), Kavli, Hagelund og Bråthen (2007), Rambøll Management (2006)

<sup>131</sup> Kavli, Hagelund og Bråthen (2007)

som et vellykket resultat for deltakere. Overgang til grunnskoleopplæring teller altså ikke med i måloppnåelsen (overgang til utdanning). Måloppnåelsen til introduksjonsprogrammet må ses i sammenheng med deltakerens individuelle forutsetninger. For eksempel vil en analfabet som går videre til grunnskoleopplæring etter endt program, kunne anses som et godt resultat. I 2010 var det 5 prosent som gikk over til grunnskoleopplæring. Utvalget anbefaler derfor en gjennomgang av nåværende resultatindikatorer og de kriteriene som legges til grunn.

Slik det framkommer av resultatene til introduksjonsprogrammet har kvinner en vesentlig lavere overgang til arbeid eller utdanning etter avsluttet program. Kvinnelige deltakere med store omsorgsoppgaver har lavere sannsynlighet for å gå over i arbeid. Evalueringer viser at programinnholdet ser annerledes ut for kvinner med lav utdanning og store omsorgsoppgaver enn det gjør for menn.<sup>132</sup> Språkpraksis og arbeidsrettede tiltak brukes i mye mindre grad overfor denne målgruppen. Noen av disse kvinnene får i praksis kun et deltidsprogram, hvilket strider mot introduksjonsloven.

Introduksjonsprogrammet er utformet slik at det gir deltakere i målgruppen både en rett og en plikt til å delta. Når det foreligger en plikt til å delta fordrer det at samtlige deltakere får et likeverdig tilbud av høy nok kvalitet som gir reelle muligheter til overgang til arbeid eller utdanning. Utvalget synes det er uakseptabelt at kvinner har et lavere utbytte av programmet enn menn, og vil derfor bedre betingelsene for kvinner i programmet, særlig for de med lav utdanning og/eller med stor omsorgsansvar. Utvalget understreker videre at introduksjonsordningen ikke skal reproducere tradisjonelle kjønnsrollemønstre fra opprinnelsesland. Kvinner skal, på lik linje med menn, få kvalifiseringstiltak som forbereder til yrkesdeltakelse innenfor et bredt spekter av yrker. Det er et stort behov for at kvinners deltakelse i programmet blir bedre tilrettelagt slik at forskjellen mellom kvinners og menns resultater i introduksjonsordningen utjevnes.

Kommunelederundersøkelsen viser at nesten seks av ti kommuner har samarbeid med frivillige organisasjoner om aktiviteter for deltakerne i introduksjonsprogrammet. Flesteparten av disse kommunene mener at samarbeidet fungerer bra. Utvalget legger vekt på at deltakelse i frivillige organisasjoner har flere positive effekter for inte-

grering og inkludering. Utvalget ser derfor positivt på at kommunene samarbeider med frivillige organisasjoner om aktiviteter og tiltak i introduksjonsprogrammet. Tidlig kontakt med frivillige organisasjoner kan fungere som en døråpner for nyankomnes deltakelse i sivilsamfunnet på sikt.

Evalueringer viser at innenfor noen områder er det ulik praksis i hvordan kommunene håndhever introduksjonsloven.<sup>133</sup> Loven åpner opp for skjønnsmessige vurderinger, men det er samtidig viktig å sikre at deltakere i introduksjonsprogrammet får samme muligheter innenfor lovens rammer. Dette betyr ikke at alle skal behandles likt, tvert imot. Deltakerens individuelle forutsetninger må legges til grunn ved utforming av program. Deltakernes rettssikkerhet må ivaretas og sikres. Det er 430 kommuner som har ansvar for at lovverket håndheves i tråd med gjeldende lovverk. Dette betinger at kommunene til enhver tid er sikret oppdatert kunnskap om gjeldende lovverk, forskrifter, retningslinjer og lovpraksis. På bakgrunn av dette tilrår utvalget at ansvarlig faglig departement og direktorat til enhver tid har oppdatert informasjon om gjeldende lovpraksis som er lett tilgjengelig for kommunene.

#### *Tiltak*

Introduksjonsprogrammet vurderes våren 2011 som et godt utgangspunkt for introduksjon til arbeid, utdanning og deltakelse i samfunnet for nyankomne innvandrere. Det er imidlertid et stor uutnyttet forbedringspotensial som foreløpig ikke er realisert fullt ut. Utvalget viser til evalueringene som kartlegger årsakene til svak resultatutvikling siste to år og tilhørende forslag til tiltak. Utvalget legger til grunn at disse tiltak vurderes grundig. Utvalget vil understreke at det er særlig viktig å utvikle undervisningsmetoder som gir bedre læringseffekt og resultater. Utvalget anbefaler følgende tiltak som kan inngå i arbeidet med å bedre resultatene:

- Bevilge prosjektmidler for å utvikle bedre innhold, organisatoriske løsninger og tilpasninger til grupper med spesielle behov
- Øke antall kommuner som formulerer konkrete resultatmål for introduksjonsprogrammet. Det er behov for økt fokus på resultater, forankring og målstyring i kommunene
- Deltakere som mangler grunnleggende ferdigheter må få mulighet til å erverve dette gjen-

<sup>132</sup> Djuve, Kavli og Hagelund (2011), se også Kavli, Hagelund og Bråthen (2007)

<sup>133</sup> Se for eksempel Kavli, Hagelund og Bråthen (2007), Ramboell Management (2006)

nom tilpasset grunnskoleopplæring som en del av introduksjonsprogrammet

- Økt bruk av det tredje året i introduksjonsprogrammet for deltakere med særlige behov. Dette vil i særlig grad gjelde personer med lavt utdanningsnivå og med lang vei til arbeidslivet
- Gjennomgang av resultatindikatorer for introduksjonsprogrammet
- Tett oppfølging fram mot arbeid eller utdanning etter avsluttet program
- Sikre at deltakere som ikke går over i arbeid eller utdanning etter gjennomført program får et aktivitetstilbud og aktivitetsplikt
- Innholdet i programmet må være av høy kvalitet, individuelt tilpasset, og med særlig fokus på kvinner for å bedre overgang til arbeid og utdanning etter avsluttet program
- Tett samarbeid mellom lokale aktører om veien videre, før deltaker avslutter program
- Økt kunnskap og dokumentasjon om metoder, modeller og tiltak som har en positiv innvirkning på resultater
- Ansvarlig faglig departement og direktorat må sikre at kommunene til enhver tid har oppdatert informasjon om gjeldende lovverk for å sikre en forsvarlig forvaltningspraksis ute i kommunene

#### Indikatorer

- Andel deltakere som går direkte ut i arbeid eller utdanning etter endt program
- Andel kvinner som går direkte ut i arbeid eller utdanning etter endt program
- Antall kommuner med resultatmål for introduksjonsprogrammet

#### 8.6.3.2 Norskopplæring

##### Mål

Innvandrere skal ha nødvendige norskkunnskaper for å nyttiggjøre seg utdanning, komme i arbeid og delta i samfunnslivet.

##### Strategi

- Investere i bedre norskkunnskaper blant innvandrere
- Øke differensieringen og fleksibiliteten i norskopplæringstilbudet
- Heve kompetansen og profesjonaliseringen av lærere i norskopplæringen
- Økt opplæring i arbeidsrettet norsk

Utvalget legger til grunn at integrering forutsetter norskkunnskaper. Aktiv deltakelse i samfunnet er med få unntak betinget av at en behersker språket både muntlig og skriftlig. Norskkunnskaper muliggjør deltakelse i utdanning, arbeidsmarkedet og i samfunnet for øvrig. Utvalget understreker derfor nødvendigheten av at alle innvandrere som bosetter seg i Norge lærer norsk. Dette vil både være en samfunnsøkonomisk investering og en investering for den enkelte.

For å gjøre arbeidstakere med innvandrerbakgrunn mer omstillingsdyktige og for å imøtekomme arbeidsgiveres behov for kvalifisert arbeidskraft, er det viktig å tilrettelegge for at flere innvandrere kan få grunnleggende kvalifisering og språkopplæring parallelt med ordinært arbeid. Det kan bidra til at innvandrere blir mindre utsatt for oppsigelser i nedgangstider og at de øker sine muligheter for karrieremessig utvikling. Dette gjelder alle grupper innvandrere, og særlig den økende gruppen arbeidsinnvandrere som blir boende i Norge, hvor mange ikke lærer seg norsk. Tilrettelegging av norskopplæring og grunnleggende kvalifisering i kombinasjon med arbeid krever et felles løft mellom offentlige myndigheter, arbeidsgivere og arbeidstakere.

Når det gjelder målgruppen for norskopplæring, er det en høyere andel enn før som deltar i opplæringen, mens andelen som består prøver fortsatt er for lav. I tillegg har Norge de senere årene tatt i mot store innvandrergrupper med liten eller ingen skolebakgrunn (fra for eksempel Somalia, Eritrea og Afghanistan).

For at innvandrere skal kunne tilegne seg nødvendige norskkunnskaper betinger det at norskopplæringstilbudet er organisert slik at læringsutbyttet for den enkelte er optimalt. Kvaliteten og utformingen av norskopplæringen må derfor samsvare bedre med elevsammensettingen og de krav deltakerne møter i yrkeslivet. Økt differensiering i norskundervisningen står derfor sentralt, samt en styrkning av yrkesrettet, arbeidsrettet og bedriftsbasert norskopplæring. Yrkesrettet norskopplæring er spesifikk norskopplæring knyttet til et bestemt yrke, f. eks. helsefag. Arbeidsrettet norskopplæring med språkpraksis er den norskopplæringen som tradisjonelt foregår på skolens regi og som følger læreplanen. Bedriftsbasert opplæring er norskopplæring i bedrifter.

Deltakelse i frivillige organisasjoner har flere positive effekter for integrering og inkludering. Utvalget tilrår derfor at opplæring i samfunnskunnskap skal inneholde og vektlegge informasjon om betydningen av deltakelse i frivillige organisasjoner.

Utvalget ser positivt på regjeringens satsning på etter- og videreutdanning for lærere i norskopplæringen og anbefaler at dennes satsningen videreføres slik at kompetansen og profesjonaliseringen styrkes videre og kvaliteten i norsktilbudet fortsetter å heves. Utvalget vil understreke at det er særlig viktig å utvikle undervisningsmetoder som gir bedre læringseffekt og resultater i norskopplæringen.

Inkluderingsutvalget er kjent med at Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet og VOX planlegger å innføre nye læreplaner for norsk og samfunnskunnskap med bl.a. økt fokus på arbeidsrettet norskopplæring. Forslag til nye læreplaner skal etter planen sendes ut på høring i løpet av 2011. Det tas sikte på å innføre de nye læreplanene ultimo 2011 eller primo 2012. De nye læreplanene vil, langt på vei, kunne imøtekomme utvalgets anbefaling om økt bruk av arbeidsrettet norskopplæring.

#### Tiltak

- Tilrettelegging for differensiert og individtilpasset norskopplæringstilbud
- Økt bruk av kombinasjon av norskopplæring og arbeidstreningstilbud i regi av NAV
- Innføre finansiering av tilrettelegging for bedriftsbasert norskopplæring i offentlig og privat sektor
- Styrke en arbeidsrettet og yrkesrettet norskopplæring og språkpraksis
- Kunnskaps-, og metodeutvikling i å kombinere norskopplærings- og yrkesopplæringstiltak
- Økt bruk av høyskole og universitetsbaserte norskkurs for personer med høyere utdanning
- Styrke etter- og videreutdanningskurs for lærere i norskopplæringen der fylkesmannen har hovedansvar
- Opprette veiledere for innhold og organisering av norskopplæringen i hvert fylke/region

#### Indikatorer

- Andel av innvandrere med rett og plikt som går opp til og består norskprøvene
- Andel av innvandrere, uansett rettighetsgrupper, som går opp til og består norskprøvene

#### 8.6.3.3 Arbeidsinnvandrere

For å stimulere flere arbeidsinnvandrere og deres familiemedlemmer til å lære grunnleggende norsk og få nødvendig kunnskap om samfunnet foreslår utvalget gratis grunnleggende norskopp-

læring. Norskopplæring er en investering som øker omstillingsevnen i økonomien. Mangel på grunnleggende norskerfardigheter er vel så mye en samfunnsutfordring som en individuell utfordring. Den samfunnsøkonomiske beregningen som Inkluderingsutvalget har fått foretatt, viser at det er mye ressurser som kan anvendes i opplæring og likevel gi en avkastning lik normalavkastningen i norsk økonomi. Samfunnsøkonomisk er norskopplæring derfor en lønnsom investering.

Utvalget foreslår statens tilskudd til norskopplæring økes slik at arbeidsinnvandrere tilbys gratis grunnleggende norskopplæring. I oppfølgingen av stortingsmeldingen om arbeidsinnvandring ble det opprettet en arbeidsgruppe som skulle foreta en utredning av norskopplæring for arbeidsinnvandrere og deres familier, blant annet hvilke grupper som skal prioriteres ut fra oppholdets varighet, språkbakgrunn og bransjebehov, hvordan opplæringen kan skje i tilknytning til arbeidsplassen, og hvordan ordningen kan fases inn. Utredningen er imidlertid ikke fulgt opp i noe budsjettforslag fra regjeringen.

#### Tiltak

- Arbeidsinnvandrere som bosetter seg i Norge skal sikres grunnleggende norskopplæring som er relevant for å gjøre seg kjent med arbeidslivets regler og forhold som er nødvendig for deltakelse i samfunnet. Ved behov for ytterligere norskopplæring utover grunnleggende norskerfardigheter skal dette bekostes av den enkelte eller ev. av arbeidsgiver.

#### 8.6.3.4 Analfabetisme

Inkluderingsutvalgets vurdering er at det må være et eksplisitt mål å fjerne analfabetisme blant innvandrere. UNESCO legger til grunn at seks til åtte års skolegang er minimum for å kunne fungere i et moderne samfunn. Analfabeter/funksjonelle analfabeter har behov for mer norskopplæring enn andre. Analfabeter finner vi i spor 1 hvor de med lavest eller ingen utdanning blir plassert. Det er om lag 20 prosent av deltakerne i norskopplæringen som tilhører spor 1. I dagens situasjon er spor 1 gruppen personer fra noen land og fra noen språkfamilier som har svært dårlige resultater i norskopplæringen.

Analfabetisme representerer en betydelig faglig utfordring, og krever flere tilnæringsmåter. Utvalget legger til grunn at det er behov for en egen opplæring i norsk for analfabeter som skal komme i tillegg til dagens ordning. Analfabeter

blant nyankomne innvandrere som omfattes av rett og plikt til norskopplæring, og som etter kartlegging trenger et eget løp, bør starte med et særskilt første år i norskopplæringen, der de primært skal lære å lese og skrive, slik at de deretter kan få opplæring etter læreplanen i norsk for voksne innvandrere på spor 1. Denne opplæringen kan for eksempel omtales som en spor 0 gruppe med ekstra undervisning i et lengre og spesialtilpasset læringsløp i norsk for analfabeter, funksjonelle analfabeter og andre med særskilte lærevansker og uten utdanning. For analfabeter som har vært i landet noe tid, og som for eksempel deltar i et aktivitetstilbud eller er i arbeid, bør det tilrettelegges et praktisk rettet norskopplæringstilbud som kan kombineres med arbeid og annen aktivitet. For denne gruppen kan for eksempel tilbudet organiseres slik at det er opplæring fire eller åtte timer i uken, dvs. 160 eller 320 timer i året, over maksimalt fem år, slik det gjøres i den samfunnsøkonomiske analysen, se avsnitt. Dette må utredes nærmere, og en utredning av innhold, omfang og organisering kan eventuelt inngå som en del av utredningen av voksenopplæringsreformen, se avsnitt 6.2, punkt 3.

Tiltaket forutsetter at elever må kartlegges nøye før undervisningen starter, og kartleggingen må dokumentere at eleven kommer inn under kriteriene for å havne i spor 0 gruppen. En kalkyle basert på tall fra Norsk språktest, Vox og IMDi tilsier at om lag 1 000 personer per årskull vil kunne være i målgruppen for spesialundervisning, spor 0. Det framgår ikke eksplisitt hvor mange av disse som defineres som analfabeter.

#### *Tiltak*

- Utrede hvordan en kan organisere, finansiere og opprette et lengre og spesialtilpasset læringsløp i norsk for analfabeter, funksjonelle analfabeter og andre med særskilte lærevansker og uten utdanning. Opplegget må både tilrettelegges for deltakere som er i arbeid og andre i et aktivitetsløp, og for nyankomne innvandrere som omfattes av rett og plikt til norskopplæring. Utredningen kan eventuelt inngå som en del av utredningen av voksenopplæringsreformen, se avsnitt 6.2, punkt 3.
- Utvikle bedre kartleggingsverktøy for å identifisere lese- og skrivevansker hos voksne med innvandrerbakgrunn.

#### *8.6.3.5 Kommunenes økonomiske rammer*

Finansieringen gjennom integreringstilskudd og norsktilskudd dekker kommunenes løpende driftskostnader. Erfaringen tilsier imidlertid at dette ikke er tilstrekkelig for å forbedre kvalitet og resultater i kommunenes integreringsarbeid. Den tidligere ordningen med stimuleringsmidler til kommunenes arbeid med introduksjonsprogram og norskopplæring som ble gitt til og med 2007 knyttet til innføring av introduksjonsloven, bidro til et utviklingsarbeid i kommunene.

Utvalget viser til de store utfordringene i introduksjonsprogrammet og norskopplæringen og behovet for forbedringer som det er redegjort for. Dette tilsier at det trengs stimuleringsmidler til kommunale innvandreriltak for å sikre et løpende utviklingsarbeid i kommunene på disse viktige områdene.

Det er ikke satt av midler til spesialundervisning innenfor norskopplæring av voksne innvandrere. Undersøkelser viser at kvaliteten på opplæringen har stor betydning for resultatene, og at opplæringen i større grad bør tilpasses den enkelte og også gjøres mer arbeidsrettet.

#### *Tiltak*

- Styrke finansieringsordningene i norskopplæringen for spesielle grupper, gjennom et målrettet ekstratilskudd for analfabeter og andre med særskilte opplæringsbehov.
- Stimuleringsmidler til kommunale innvandreriltak for å sikre et løpende utviklingsarbeid i kommunene for å forbedre introduksjonsprogram og norskopplæring.
- Det bør utredes om tilskudd til kommunenes norskopplæring skal utløses for de i målgruppen som faktisk får norskopplæring og fra det tidspunkt opplæringen starter, og ikke som nå for alle i målgruppen som er bosatt i kommunene uavhengig av om de får opplæring eller ikke.

#### **8.6.4 Ny Sjanse**

##### *Mål*

Andel deltakerne i Ny Sjanse som går over i arbeid etter avsluttet deltakelse i Ny Sjanse prosjekter skal være minst 50 prosent.



### Strategi

Ny Sjanse er forsøksprosjekter for å nå innvandrere som nettopp trenger en «ny sjanse» til å kvalifisere seg for arbeidslivet. Prioriterte målgrupper i 2011 er personer med landbakgrunn som generelt har lav sysselsetting eller høy arbeidsledighet, og innvandrerkvinner med særlig fokus på hjemmearbeidende kvinner som ikke er avhengig av sosialhjelp.<sup>134</sup> Hensikten med forsøkene er å prøve ut nye metoder for kvalifisering. Ny Sjanse prosjektene har høstet erfaringer som er relevant for introduksjonsprogrammet og kvalifiseringsprogrammet, for eksempel når det gjelder veiledningsmetodikk, bruk av rekrutteringsbyrå i formidling av deltakere til arbeid, og rekruttering av hjemmearbeidende kvinner.<sup>135</sup>

Utvalget vil peke på det kan være store samfunnsøkonomiske gevinster ved å tilby Ny Sjanse til innvandrere som står utenfor arbeidslivet. Det vises til Econ Pöwry konklusjon om at gevinstene ved bruk av Ny Sjanse under de fleste forutsetningene er større enn de samfunnsøkonomiske kostnadene.

Utvalget tilrår å forsterke forsøksvirksomheten i Ny Sjanse gjennom økte bevilgninger til opp-

<sup>134</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Rundskriv: 8/11 Tilskudd til Ny sjanse, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

<sup>135</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2011)

rettelse av flere prosjekter. Utvalget understreker at en forutsetning for at forsøk av denne typen skal utrulles i større skala og settes i drift, er at de oppnådde resultatene først forbedres. Generelt bør resultatkravet for overgang til arbeid og utdanning være 50 prosent, for særskilte grupper kan 25 prosent unntaksvis aksepteres. Utvalget forutsetter generelt at tiltak med liten eller ingen effekt fases ut og erstattes med mer effektive tiltak over tid.

### Tiltak

- Styrke finansieringen av prosjektmidler til opprettelse av flere Ny Sjanse prosjekter med en jevn regional fordeling
- Utvidelse av antall plasser i Ny Sjanse, med særlig prioritering av kvinner
- Videreutvikle og forbedre arbeidsmetodene i Ny Sjanse
- Økt samarbeid mellom Ny Sjanse, introduksjonsprogrammet og kvalifiseringsprogrammet for utveksling av gode erfaringer og metoder

### Indikatorer

- Andel deltakere i Ny Sjanse som går over i arbeid eller utdanning etter avsluttet program

## Kapittel 9

# Bedre bruk av innvandreres medbrakte kompetanse

### 9.1 Innledning

Inkluderingsutvalget skal som en del av sitt mandat vurdere utfordringer og peke på aktuelle tiltak for at samfunnet bedre kan benytte de ressursene mange personer med innvandrerbakgrunn besitter, både med tanke på økonomisk vekst og samfunnsmessig utvikling.

Innvandrere vil i mange tilfeller ha medbrakt utdanning eller yrkeserfaring som må godkjennes for å kunne anvendes i Norge. Dersom fagopplæring eller eksamen fra høyskole- eller universitet ikke kan godkjennes, kan det være nødvendig med tilleggsutdanning eller kvalifisering. Mangel på effektive godkjennings- og suppleringsordninger gjør at norsk arbeidsliv ikke greier å bruke innvandreres medbrakte kompetanse fullt ut. Dette er én av årsakene til at innvandrere i større grad enn andre har jobber hvor de ikke får brukt sin kompetanse.

Et sentralt mål i norsk integreringspolitikk er at alle innvandrere skal bidra med sine ressurser i arbeidslivet og i samfunnet for øvrig.<sup>1</sup> Inkluderingsutvalget vil understreke at en bedre bruk av innvandreres ressurser i arbeidslivet forutsetter effektive godkjenningsordninger og tilgang på arbeid hvor arbeidstakeren får uttelling for sin medbrakte kompetanse.

#### 9.1.1 Sentrale begreper

I dette kapitlet brukes følgende definisjoner og avgrensinger:

*Kartlegging* av medbrakt kompetanse innebærer at det foretas en kartlegging av nyankomne innvandreres utdanning (grunnskole og videregående opplæring og høyere utdanning), samt arbeidserfaring fra utlandet. På bakgrunn av kartleggingen føres opplysningene inn i et *registreringssystem*.

<sup>1</sup> Prop. 1 S (2010-2011), Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

*Godkjenning* av medbrakt kompetanse innebærer at innvandrere med utdanning fra utlandet får utdanningen sin godkjent og likestilt med tilsvarende utdanning i Norge. Det finnes flere former for godkjenning.

*Tilpasningskurs* er kurs som skal tilpasse innvandreres utdanning fra utlandet til norske forhold, utdanningen gjøres relevant til en norsk kontekst. Det er ikke krav om utvidet tilleggsutdanning. Tilpasningskurs gjennomføres ofte som en del av en godkjenningsprosess, og inngår blant kravene, før endelig godkjenning kan gis.

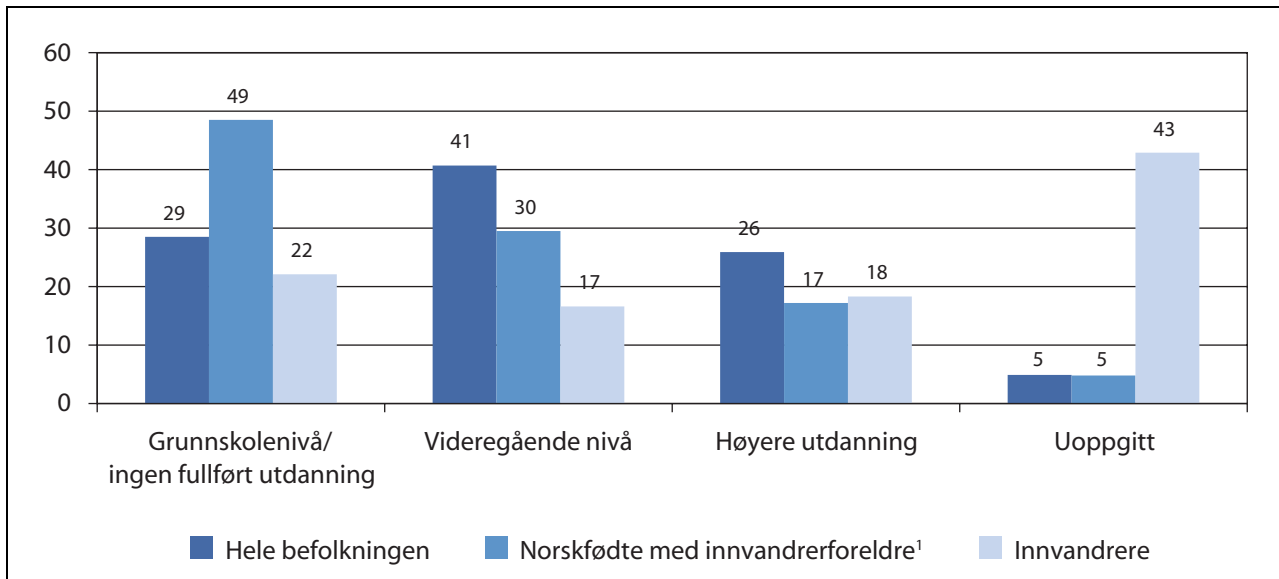
*Tilleggsutdanning* brukes som et samlebegrep for utdanninger som påplusser, kompletterer eller supplerer gjennomført utdanning fra utlandet for å tilfredsstille norske krav til tilsvarende utdanning. Tilleggsutdanning skiller seg fra tilpasningskurs ettersom utdanningen ikke bare skal tilpasses norske forhold, men i tillegg skal gi mer utvidet opplæring innenfor det aktuelle fagområdet.

*Personkretsen* som omtales i dette kapitlet er innvandrere, dvs. personer som er født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre og som på et tidspunkt har innvandret til Norge, er registrert i Det sentrale folkeregisteret og har lovlig opphold i landet.

*Målgruppen* for de mål, strategier og tiltak som foreslås i dette kapitlet, er innvandrere som har en registrert botid i Norge på minst 6 måneder.

### 9.2 Godkjenning av utenlandsk utdanning og yrkeskompetanse

I Norge er det hittil ikke etablert et system for løpende registrering av medbrakt kompetanse når innvandrere ankommer landet. Derfor mangler det systematisk informasjon om hvilken utdanning og arbeidserfaring innvandrere bringer med seg. OECD har foreslått overfor norske myndigheter at det utvikles en datainfrastruktur som kan



Figur 9.1 Fullført utdanningsnivå for personer fra 16 år og over. Hele befolkningen, innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre<sup>1</sup>. 2009. Prosent.

<sup>1</sup> Om lag 75 prosent av totalt 93 000 norskfødte med innvandrerforeldre var på dette tidspunktet i aldersgruppen 0-15 år og 20 prosent var i aldersgruppen 16-29 år. Bare en liten andel er i en alder der de har kunnet fullføre høyere utdanning.

Kilde: Utdanningsstatistikk, SSB

fange opp medbrakt kompetanse for alle innvandrere ved ankomst til Norge<sup>2</sup>.

SSB gjennomførte i 1999 en spørreundersøkelse om utdanningsnivå blant innvandrere. Undersøkelsen baserer seg på selvrapporterte data fra et representativt utvalg innvandrere, og gir en indikasjon på omfanget av medbrakt kompetanse. SSB planlegger å gjennomføre en liknende undersøkelse i løpet av 2011 og 2012.<sup>3</sup>

Figur 9.1 viser at 41 prosent av befolkningen i Norge fra 16 år og over hadde fullført en videregående utdanning i 2009, og over 25 prosent hadde fullført universitets- og høyskoleutdanning. Blant innvandrere i samme aldersgruppe hadde 17 prosent videregående utdanning, og 18 prosent hadde høyere utdanning. Blant norskfødte med innvandrerforeldre hadde 30 prosent videregående utdanning, mens 17 prosent hadde universitets- og høyskoleutdanning. Blant innvandrere varierer utdanningsnivået i sammenheng med landbakgrunn. Høyest andel med videregående utdanning finner vi blant innvandrere i alderen 16

år og over fra Norden, med 22 prosent. Lavest andel har innvandrere fra Øst-Europa, 13 prosent. Innvandrere fra Nord-Amerika og Oseania hadde høyest andel med universitets- og høyskoleutdanning 31 prosent, sammenlignet med 13 prosent blant innvandrere fra Øst-Europa. En videre tolkning av tallene for innvandrernes utdanningsnivå er problematisk fordi SSB manglet per 1. oktober 2009 opplysninger om fullført utdanning for rundt 190 000 personer på 16 år og over. Det mangler opplysninger om utdanning fra utlandet for fire av ti personer i denne gruppen. Tabell 9.1 viser personer 16 år og over bosatt i Norge uten oppgitt utdanning for enkelte landgrupper.

Tabell 9.1 Personer 16 år og over bosatt i Norge uten oppgitt utdanning. Utvalgte land med høy andel uoppgitt. 2009. Absolutte tall og prosent

	Uoppgitt		Andel
	Alle utdanning uoppgitt		(%)
Totalt	3 877 727	190 409	4,9
Herav fra:			
Litauen	7 896	7 091	89,8
Slovakia	1 941	1 621	83,5
Polen	44 471	35 458	79,7
Latvia	2 140	1 623	75,8

Kilde: Utdanningsstatistikk, SSB

<sup>2</sup> OECD (2009), *Jobs for Immigrants. Labour Market Integration in Norway*, OECD: Paris

<sup>3</sup> SSB skal i 2011 og 2012 gjennomføre undersøkelsen Utdanning fullført i utlandet for å oppdatere registrene etter forrige undersøkelse i 1999. SSB opplyser at byrået vil arbeide videre med de ulike registreierne med sikte på å få samlet inn opplysning om utdanning ved den løpende registrering av innvandring til Norge. Kilde: *Virksomhetsplan 2011 - Satsinger og prioriteringer*, Planer og meldinger 5/2011, Statistisk sentralbyrå.

Det finnes flere ordninger for godkjenning av utenlandsk kompetanse i Norge, avhengig av hvilken kompetanse det er tale om og hva den skal brukes til. Det skilles normalt mellom godkjenning av medbrakt kompetanse på grunnskole/videregående nivå og på høyere nivå. Innenfor disse to nivåene er det ytterligere en inndeling ut fra hvilken kompetanse en har og hva godkjenningen skal brukes til. Dette gir følgende inndeling av ulike former for godkjenning av medbrakt kompetanse:

#### *Grunnskole/videregående*

- Realkompetansevurdering
- Vurdering av generell studiekompetanse
- Godkjenning av uregulert yrkesfaglig utdanning
- Autorisasjon for lovregulerte yrker (fag- og svennebrev)

#### *Høyere utdanning*

- Generell godkjenning
- Faglig godkjenning
- Godkjenningsordning for flyktninger med mangelfull dokumentasjon
- Autorisasjon for lovregulerte yrker

Ordningene for godkjenning av medbrakt kompetanse, både for grunnskole/videregående opplæring og høyere utdanning er mangelfulle.<sup>4</sup> Voksnes rett til å bli realkompetansevurdert er regulert i opplæringsloven, og innvandrere er en viktig målgruppe. Det er utfordringer knyttet til språkkravet i norsk ved gjennomføring, mangelfull informasjon om ordningen og ulik praksis i fylkeskommunene. Dette kan være noe av forklaringen på hvorfor det er et underforbruk av ordningen blant innvandrere.<sup>5</sup>

Ved godkjenning av høyere utdanning tatt i utlandet, er det utfordringer særlig knyttet til generell, faglig godkjenning og godkjenning av regulerte yrker. Økt søknadsvolum av generelle

godkjenninger vanskeliggjør en rask og effektiv saksbehandling ved NOKUT.<sup>6</sup> Ved faglig godkjenning er det en omfattende og tidskrevende prosess, og det er vanskelig å orientere seg blant ulike rutiner blant de ulike lærestedene. En kartlegging fra Rambøll Management peker på flere utilsiktede hindringer for godkjenning av lovregulerte yrker, både på systemnivå og på individnivå.<sup>7</sup> Informasjon og kommunikasjon med søkere fra godkjenningsinstansene kan utgjøre en barriere og det samme gjelder trekk ved selve saksbehandlingen. For innvandrere som trenger faglig påbygning av medbrakt utdanning for å få arbeid i Norge, kan det være vanskelig å få relevant utdanningstilbud i universitets- og høyskolesektoren. For innvandrere som trenger praksis fra norsk arbeidsliv for å få godkjent sin medbrakte utdanning, er det også vanskelig å få relevante praksisplasser.

Det er om lag 4 prosent av befolkningen med utdanning fra universitet eller høyskole som er ansatt i yrker som ikke krever slik utdanning. I 2009 hadde for eksempel innvandrere fra Afrika, Asia mv. med høyere utdanning over fire år om lag tre ganger større (15 prosent) andel overkvalifiserte enn befolkningen i alt. For innvandrere fra EU- og EFTA land m.v. er det om lag 6 prosent med høyere utdanning som er ansatt i yrker som ikke krever slik utdanning.<sup>8</sup>

Nedenfor presenteres de ulike godkjenningsordningene for medbrakt utdanning; kompetanse på grunnskole/videregående nivå etterfulgt av godkjenningsordninger for utdanning og kompetanse ervervet gjennom høyere utdanning i utlandet. Ettersom autorisasjon av lovregulerte yrker kan erverves både innenfor videregående opplæring og høyere utdanning, redegjøres det for denne ordningen samlet i avsnitt 9.4.4 Autorisasjon av lovregulerte yrker.

<sup>4</sup> OECD (2009), NOU 2010: 7, Mangfold og mestring; se også Rambøll Management (2009), *Kartlegging av godkjenningsordninger for lovregulerte yrker*, Rambøll Management, Brautasetutvalget (2007), Innstilling fra utredningsutvalget for godkjenning og godskriving av høyere utdanning i Norge

<sup>5</sup> Se Riksrevisjonen Dokument 3: 14 (2007-2008), *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til voksne om grunnskoleopplæring og opplæring på videregående nivå*, Riksrevisjonen, OECD (2009)

<sup>6</sup> Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen

<sup>7</sup> Rambøll Management (2009)

<sup>8</sup> Tallene er hentet fra en registerbasert undersøkelse basert på utdannings- og yrkesinformasjon blant innvandrere for perioden 2007-2009 utgitt av SSB på oppdrag fra IMDi, se Villund, O. (2010), *Overkvalifisering blant innvandrere. En registerbasert undersøkelse fra perioden 2007-2009*, Rapport 2010/28, Statistisk sentralbyrå, Tendensen er den samme som ble dokumentert i lignende studie fra 2007, se Villund, O. (2008), *Riktig yrke etter utdanning?*, Rapport 2008/37, Statistisk sentralbyrå, og i Levekårsundersøkelsen fra 2005-2006, se Blom, S. og K. Henriksen (2008), *Levekår blant innvandrere i Norge 2005-2006*, Rapport 2008/5, Statistisk sentralbyrå

### 9.3 Godkjenning av utdanning og kompetanse på grunnskole/videregående nivå

#### 9.3.1 Realkompetansevurdering

Med realkompetansevurdering menes en vurdering av både den formelle og uformelle kompetanse vedkommende har tilegnet seg gjennom utdanning, lønnet eller ulønnet arbeid, fritidsaktiviteter, organisasjonserfaring eller på en annen måte.

Alle voksne i Norge med rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring har rett til å bli realkompetansevurdert. Retten til å bli realkompetansevurdert er regulert i opplæringsloven § 4A-3 og forskrift til opplæringsloven § -13.

Ved søknad om realkompetansevurdering på grunnskolenivå er kommunen pliktig til å foreta en vurdering av voksne i forbindelse med kartlegging av hvilken grunnskoleopplæring den voksne skal gis. Hensikten med realkompetansevurderingen er at grunnskoleopplæringen skal tilpasses den enkeltes behov. Dersom vedkommende allerede har tilfredsstillende kompetanse i et fag, skal det ikke være nødvendig å følge opplæring i det aktuelle faget. Den enkeltes kunnskaper og ferdigheter blir vurdert opp mot kompetansemålene i læreplan for fag i læreplanverket.<sup>9</sup>

Retten til å bli realkompetansevurdert på videregående nivå gjelder både for de som ønsker videregående opplæring, og for de som kun ønsker å dokumentere sin kompetanse på videregående nivå. Vedkommendes kompetanse blir vurdert opp mot aktuell læreplan i videregående opplæring. Realkompetansevurdering kan også føre til avkortet skole-/studietilbud.

Voksne som blir realkompetansevurdert og får godkjent sin kompetanse, har rett til å få utstedt et kompetansebevis. Kompetansebeviset skal inneholde informasjon om hvilke deler av læreplanen som er godkjent. Det skal ikke framkomme i kompetansebeviset de delene av læreplanen som ikke blir godkjent. Kompetansebeviset er en formell dokumentasjon som kan brukes i arbeidsmarkedet.

En kan søke om realkompetansevurdering både ved søknad om godkjenning av fag- eller svennebrev og godkjenning av utdanning knyttet til et konkret yrke. En vanlig forutsetning er at vedkommende ikke har formell dokumentasjon

som kvalifiserer til opptak eller fritak for aktuelt fag/studie.

Voksne uten rett til videregående opplæring kan bli realkompetansevurdert dersom de er henvist fra en offentlig instans, for eksempel av kommunen. Fylkeskommunen og henvisende instans dekker, etter avtale, kostnadene for realkompetansevurderingen mellom seg. For voksne som ikke har rett til videregående opplæring, og som ikke er henvist av en offentlig instans, dekkes kostnadene etter avtale mellom den enkelte og fylkeskommunen.

#### 9.3.2 Vurdering av generell studiekompetanse

For å studere på høyskole og universitet er det krav om fullført videregående skole med generell studiekompetanse. I tillegg til generell studiekompetanse stilles det krav om dokumenterte kunnskaper i norsk og engelsk. Personer med videregående utdanning fra utlandet kan søke om vurdering av generell studiekompetanse i forbindelse med opptak/ søknad om studieplass til høyere utdanning. Det er derfor ikke nødvendig med forhåndsvurdering av utdanningen. Det er imidlertid mulig å søke Samordna opptak om en forhåndsvurdering av utdanningen og om det oppfylder kravet om generell studiekompetanse. En kan søke om en vurdering uavhengig om den enkelte skal søke om opptak til høyere studier eller ikke. Noen ønsker kun et vedtak som viser at vedkommende har en utdanning som tilfredsstillende kravet til generell studiekompetanse i Norge.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid ved Samordna opptak er på om lag åtte måneder.<sup>10</sup> Det er utarbeidet en egen oversikt «Generell studiekompetanse og tilleggskrav for søkere med utenlandsk utdanning» (GSU-listen), som skal være til hjelp i arbeidet med vurdering av generell studiekompetanse. Det er også mulig å få anbefaling om generell studiekompetanse gjennom NOKUT (se avsnitt 9.4.1 Generell godkjenning), som henviser videre til Samordna opptak for en konkret behandling.

#### 9.3.3 Vurdering av uregulert yrkesfaglig utdanning

Det finnes en relativ stor andel personer med fagutdanning fra utlandet for å utøve yrker som ikke

<sup>9</sup> Utdanningsdirektoratet, "Realkompetansevurdering", [http://www.udir.no/Artikler/\\_Voksne/Realkompetansevurdering/](http://www.udir.no/Artikler/_Voksne/Realkompetansevurdering/), hentet 29.05.2011

<sup>10</sup> Samordna opptak "Utenlandsk utdanning, forhåndsvurdering" <http://www.samordnaopptak.no/info/utenlandsk-utdanning/faarhandsvurdring/>, hentet 24.04.2011

er fagregulerte.<sup>11</sup> Det er ikke nødvendig med formell godkjenning av yrkeskvalifikasjoner i Norge for å utøve yrket. Dersom en imidlertid ønsker å få sin utdanning godkjent i tråd med kravene til den aktuelle norske utdanningen kan en søke om formell godkjenning for å få fagbrev eller mesterbrev. En formell godkjenning kan ha betydning for arbeids- og lønnsforhold. Ved søknad om godkjenning av uregulert yrkesfaglig utdanning er det fylkeskommunene som har ansvar for å behandle saken.

Yrkesprøving er en ordning som kan benyttes for en vurdering av fagutdanningen. Yrkesprøvingen innebærer en prøving av kunnskaper med sikte på godkjenning av hele eller deler av en utdanning.<sup>12</sup> Det er en metode som er spesielt utviklet for yrkesutøvere som ikke behersker norsk. Det skal være mulig å få godkjent sin kompetanse uten å måtte gå opp til norskspråklige prøver.

Gjelder søknaden regulerte yrker, behandles den av egne fagspesifikke godkjenningskontor, se avsnitt 9.4.4 Autorisasjon av lovregulerte yrker.

### 9.3.4 Tilrådninger fra andre utvalg

Formålet med voksnes rett til videregående opplæring basert på realkompetansevurdering, er å gi dem et tilpasset tilbud slik at de får en ønsket sluttkompetanse, og sikre at de ikke må ta fag på nytt som de allerede har tilstrekkelig kompetanse i. Realkompetansevurdering vil kunne ha en avgjørende betydning for deltakerens økonomi og mulighet til å gjennomføre opplæringen. Retten til realkompetansevurdering vil kunne bety et avkortet opplæringsløp for mange. Det betinger, imidlertid god veiledning som sikrer at deltakerne får et riktig opplæringsløp og for å unngå at deltakerne bruker unødvendig lang tid på opplæringen. Samtidig som Østbergutvalget understreker at minoritetsspråklige voksne er en sentral målgruppe for voksenopplæring, og dermed også realkompetansevurderingen, pekes det på flere utfordringer med dagens ordning.<sup>13</sup> For det første er det en utfordring for minoritetsspråklige at realkompetansevurdering forutsetter språkkompetanse i norsk. Videre vises det til mangelfullt informasjonsarbeid i flere fylkeskommuner, samt at fylkeskommunene har ulik praksis når det gjelder forståelse og praktisering av voksnes rett til

realkompetansevurdering og videregående opplæring. Østbergutvalget viser i den forbindelse til at Utdanningsdirektoratet er gitt i oppdrag å arbeide for at fylkeskommunene utvikler en mer lik praksis når det gjelder realkompetansevurdering av voksne som har rett til videregående opplæring.

## 9.4 Godkjenning av høyere utdanning fra utlandet

Innvandrere med høyere utdanning fra utlandet som ønsker å studere videre ved en norsk utdanningsinstitusjon, eller søker ett yrke med krav til tilhørende tittel, må søke om faglig godkjenning av høyere utdanning. Godkjenningsområdet innenfor høyere utdanning er komplekst, og det er mange aktører involvert. Prinsipielt fins det tre typer godkjenning: generell godkjenning, godkjenning av faglig innhold (herunder kan flyktninger med mangelfull kompetanse søke om godkjenning) og autorisasjon av lovregulerte yrker.

### 9.4.1 Generell godkjenning

I 2003 ble Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) opprettet som et faglig uavhengig organ. Generell godkjenning av utdanning fra utlandet utføres av NOKUT, og er begrenset til en vurdering av studiepoeng og eventuelt en grad (bachelorgrad, mastergrad og doktorgrad) som er likestilt med en norsk. Den generelle godkjenningsordningen er primært ment for arbeidsmarkedet. For at NOKUT skal kunne vurdere om en utdanning tatt i utlandet er likestilt med en akkreditert norsk høyere utdanning, må søknaden være tilstrekkelig dokumentert og verifisert fra studiestedet eller (utdannings)myndighetene i opprinnelseslandet.<sup>14</sup> Gjennomsnittlig saksbehandlingstid er 2,8 måneder.

Volumet av generelle søknader har økt jevnt siden ordningen ble etablert, og for 2011 forventes om lag 4 500 individuelle søknader.

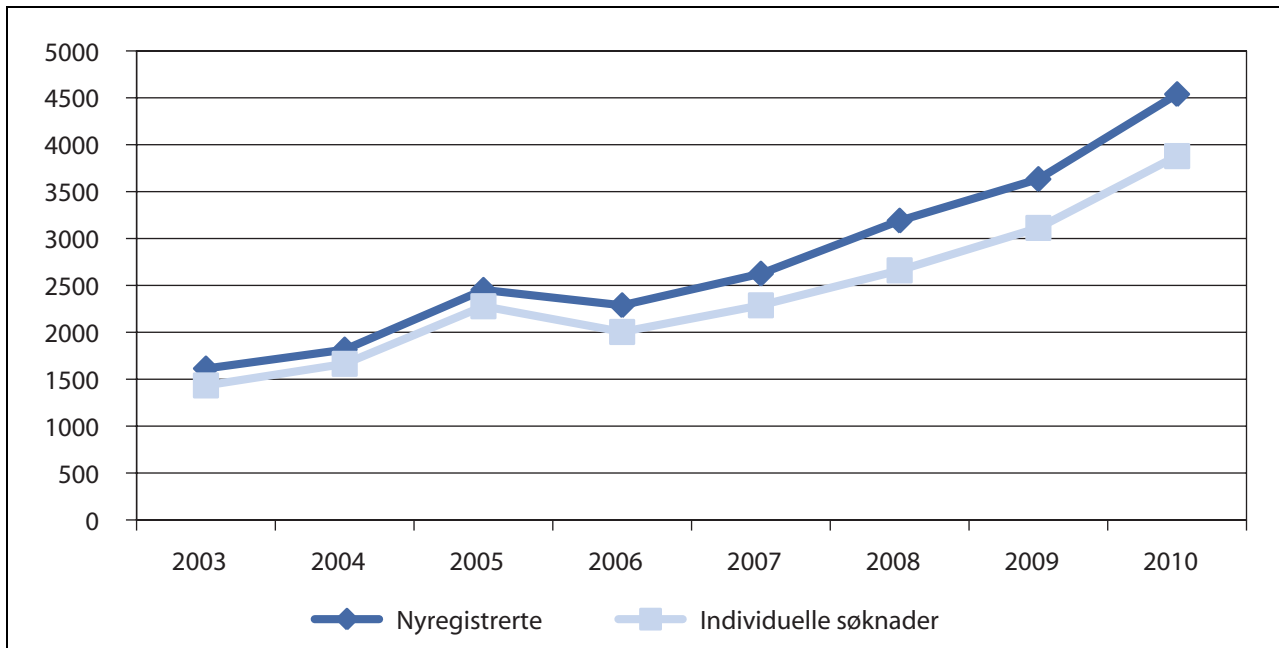
Figur 9.2 viser at NOKUT har fra 2009 til 2010 hatt en økning på om lag 25 prosent i antall søknader, fra 2008 til 2009 var økningen på 17 prosent, og i tidsperioden fra 2006 til 2009 var økningen på hele 59 prosent. Økningen skyldes først og fremst at ordningen er blitt bedre kjent blant personer med utenlandsk utdanning, men også at arbeidsgivere stadig oftere krever en slik godkjenning. Økt fokus på falske kvalifikasjoner bidrar også til

<sup>11</sup> Rambøll Management (2009)

<sup>12</sup> St.meld. nr. 18 (2007-2008), Arbeidsinnvandring, Arbeids- og inkluderingsdepartementet

<sup>13</sup> NOU 2010: 7, Mestring og mangfold

<sup>14</sup> Brautasetutvalget (2007)



Figur 9.2 Antall nyregistrerte og individuelle søknader om godkjenning av utdanning fra utlandet. 2003-2010.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> En sak i NOKUT er enten råd til læresteder/arbeidsgivere eller andre aktører, eller søknad om generell godkjenning fra en privatperson. Nyregistrerte søknader omfatter også råd til læresteder, mens individuelle søknader er søknad om generell godkjenning.

Kilde: NOKUT

at NOKUTs godkjenningsskjema fungerer som et kvalitetsstempel på kompetanse fra utlandet. De største søkergruppene er fra de typiske arbeidsinnvandringsland som Polen, Russland og Filippinene, og med fortsatt stor arbeidsinnvandring forventes det også at søknadsmengden vil holde seg høy. For at en slik ordning skal fungere tilfredsstillende er det nødvendig at ressurstilgangen står i forhold til behovet.

#### 9.4.2 Godkjenningsordning for flyktninger med mangelfull dokumentasjon

Flyktninger som har mangelfull dokumentasjon og som har utdanning fra et land der den politiske situasjonen per i dag gjør det umulig å få utdanningsdokumenter verifisert, vil få avslag fra NOKUT.<sup>15</sup> Søkeren vil imidlertid få informasjon om muligheten for å få utdanningen vurdert gjennom en flyktningprosedyre som er en skreddersydd godkjenningsordning ved lærestedene.<sup>16</sup>

Godkjenningsordningen bygger på en kartleggings- og vurderingsfase.<sup>17</sup> I forbindelse med en

skriftlig søknad, kombinert med påkrevd skjema blir søkeren innkalt til et faglig intervju. Formålet med intervjuet er for å vurdere vedkommendes faglige kunnskaper og nivå innenfor det aktuelle fagområdet. På bakgrunn av dette skrives en rapport. Med grunnlag i rapporten foretas det en faglig vurdering, av den enkelte institusjonen, hvorvidt søkeren kan få utdanningen sin godkjent som jevn god med en norsk grad eller del av en grad. Dersom søkeres utdanning ikke oppfyller kravet fordi utdanningen skiller seg fra den norske kan NOKUT vurdere å gi generell godkjenning for hele eller deler av utdanningen.

Flere institusjoner har innført ordningen, men det foreligger ikke tall på hvor mange som faktisk benytter seg av den.<sup>18</sup> Kostnadene i forbindelse med godkjenningsordningen forutsettes i dag dekket innenfor gjeldende økonomiske rammer av lærestedene.

<sup>15</sup> NOKUT, "Flyktningprosedyre" <http://www.nokut.no/no/Utenlandsk-utdanning/Generell-godkjenning/Saksbehandler/Flyktningprosedyre/>, hentet 01.4.2011

<sup>16</sup> Norge er forpliktet til dette gjennom Lisboa-konvensjonen (Konvensjon om godkjenning av kvalifikasjoner vedrørende høyere utdanning i Europaregionen, UNESCO/Europarådet 1997).

<sup>17</sup> Brautasetutvalget (2007)

<sup>18</sup> Ibid.

### 9.4.3 Faglig godkjenning

Evaluering av utdanningens faglige innhold utføres av universiteter og høyskoler. Dette gjøres primært i forbindelse med opptak til videre studier ved det aktuelle lærestedet. En faglig godkjenning er i motsetning til NOKUTs generelle godkjenning, spesifikk. Utdanningen blir direkte sammenlignet med den aktuelle utdanningen ved en norsk høyskole eller universitet. En faglig vurdering blir gjort i forbindelse med saksbehandlingen som baserer seg på søkeres kursbeskrivelser, pensum-lister og ev. skriftlige avhandlinger. Hvorvidt søknaden godkjennes eller ikke er avhengig av den enkelte institusjonen som vurderer om utdanningen oppfyller deres spesifikke krav til dybde og bredde i studiene/gradene.<sup>19</sup>

Det skilles normalt mellom to typer faglig godkjenninger, jevngodhet og godkjenning av studieperioder.<sup>20</sup> Godkjenningsordningen for jevngodhet gjelder kun for fullførte studier fra utlandet. Dersom utdanningen vurderes som jevngod med tilsvarende norsk utdanning får den enkelte rett til å bruke tittelen som er fastsatt for den norske utdanningen. Godkjenning av studieperioder benyttes når det er søkere som ønsker opptak til videre studier ved en institusjon i Norge på bakgrunn av påbegynt eller fullført utdanning fra utlandet. Den aktuelle institusjonen vurderer om utdanningen fra utlandet oppfyller de faglige kravene. Søkere kan enten få innpassing i en grad slik at studietiden kan avkortes eller så kan utdanningen danne grunnlag for opptak til høyere studier.

Søknad om faglig godkjenning er kostnadsfri for søkere, og høyskoler og universiteter forventes å dekke kostnadene for en vurdering av faglig godkjenning innenfor sine eksisterende ressursrammer.

### 9.4.4 Autorisasjon av lovregulerte yrker

Autorisasjon er en offentlig godkjenning som gir personer rett til å praktisere et av i alt ca 170 lovregulerte yrker i Norge, hvorav godkjenningmyndighet er delegert til 16 godkjenningsinstanser for lovregulerte yrker.<sup>21</sup> Det er ulike regler for godkjenning for borgere innenfor og utenfor EU/EØS.<sup>22</sup> Dette har bakgrunn i EU-direktiv 2004/36/EF om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner

som EU vedtok 7. september 2005.<sup>23</sup> Norge innlemmet direktivet i EØS-avtalen i 2008. Direktivet er en modernisering av systemet for godkjenning av yrkeskvalifikasjoner tatt i en annen EU-stat. Formålet med direktivet er å gjøre prosessen enklere slik at EU-borgere lettere kan få autorisasjon for å utøve yrket. Norske myndigheter er ikke bundet av EU-direktivet om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner for tredjelandsborgere.

Det er innenfor helseyrkene, fortrinnsvis yrkene hjelpepleier, sykepleier og lege, og elektrofagsyrkene som mottar flest søknader om godkjenning.<sup>24</sup> Utover disse yrkene er det en svært liten søkning om godkjenning innenfor de andre lovregulerte yrkene. Et flertall av godkjenningsinstansene mottar mindre enn 20 søknader i året. Det er flere søknader fra EØS-land enn fra tredjeland. Søknadsprosessen for de ulike lovregulerte yrkene fortoner seg forskjellig. For autorisasjon innenfor noen yrker er det krav om beståtte ferdighetstester, og andre krever at en gjennomgår og består kurs i særskilte fag/emner, se avsnitt 9.5 Tilpasning av medbrakt kompetanse og tilleggsutdanning. Slike krav er vanlige for borgere fra tredjeland. Disse kursene (tilpassingskurs) er ofte begrenset til opplæring i noen uker.

Det finnes flere utilsiktede konsekvenser av godkjenningsordningene for lovregulerte yrker som skaper barrierer, det gjelder både på systemnivå og på individnivå. Det er mangel på informasjon og kommunikasjon overfor søkere. Det er vanskelig å forstå hva en søknad skal inneholde og det oppleves som utfordrende med kommunikasjon med godkjenningsinstansene underveis i saksbehandlingsprosessen.<sup>25</sup>

Det er videre enkelte trekk ved saksbehandlingen som utgjør en hindring på systemnivå for søkere. Generelt er det kapasitetsproblemer som kan gi lang saksbehandlingstid ved enkelte godkjenningsinstanser. Det er videre utfordringer med verifisering av utdanningsdokumenter fra søkeres opprin-

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> St.meld. nr. 18 (2007–2008), Arbeidsinnvandring, Arbeids- og inkluderingsdepartementet

<sup>21</sup> Rambøll Management (2009)

<sup>22</sup> Personer som kommer fra et land innenfor EU/EØS-området og ønsker å jobbe i et annet EU/EØS-land kan få sine yrkeskvalifikasjoner godkjent. En godkjenning av yrkeskvalifikasjoner krever at en er ferdig kvalifisert til å utøve yrket sitt EU-/EØS-land. Under forutsetning at dette er på plass kan en søke om godkjenning av yrkeskvalifikasjonene sine i et annet. Blir disse godkjent, kan en jobbe i det EU-land en søkte i, og en har rett til å benytte dette landets yrkestittel. Hvis en er borger fra et land utenfor EU/EØS er det ikke uvanlig at det stilles krav om tilleggsutdanning før en kan få innvilget endelig autorisasjon. For mer informasjon se Rambøll Management (2009)

<sup>23</sup> St.meld. nr. 18 (2007–2008), Arbeidsinnvandring, Arbeids- og inkluderingsdepartementet

<sup>24</sup> Rambøll Management (2009)

<sup>25</sup> Ibid.



nelsesland og det kan forsinke saksbehandlingen. Det er også mangel på tilgang på faglig tilpassningskurs i universitets- og høyskolesektoren for de som pålegges å gjennomføre og bestå slike kurs.<sup>26</sup> Kartleggingen peker også på at det er mangel på tilgang til praksisplasser for de søkere som pålegges å gjennomføre arbeidspraksis for å kompensere på mangler i utdanningen.

#### 9.4.5 Tilrådninger fra andre utvalg

I 2007 leverte Brautasetutvalget sin innstilling om utfordringer knyttet til godkjenning og godskrivning av utenlandsk høyere utdanning i Norge. Utvalget hadde bl.a. blitt bedt om å foreslå særskilte tiltak som kan gjøre saksbehandlingen av søknader om godkjenning av utenlandsk høyere utdanning enklere, raskere og mer brukervennlig og samtidig sikre at den er rettferdig. Tiltakene skulle danne grunnlag for en nasjonal handlingsplan for å forbedre prosessene knyttet til godkjenning av utenlandske kvalifikasjoner fra høyere utdanning i tråd med Norges forpliktelser i Bologna-prosessen.<sup>27</sup> Spesielt fikk utvalget i oppdrag å vurdere behov for endringer som ville bidra til bedre integrasjon av innvandrerbefolkningen i det norske arbeidsmarkedet.

Brautasetutvalget viste til at det er ulike rutiner for hvordan godkjenning av faglig innhold gjennomføres av hver enkel utdanningsinstitusjon, hvilket medfører at det er vanskelig å få en samlet oversikt over framgangsmåte. Det er derfor også vanskelig å danne seg et bilde om hvorvidt ordningen fungerer hensiktsmessig. Godkjenningsprosessen beskrives uansett som omfattende og tidskrevende. Saksbehandling forutsetter komplett dokumentasjon med kursbeskrivelser, pensumlister og eventuelle skriftlige avhandlinger. Denne dokumentasjonen må ofte oversettes fra opprinnelses-

landets språk. OECD anser det som uheldig for saksbehandlingstiden at universitetene og høyskolene ikke har noen økonomiske insentiver for å gjennomføre slike godkjenninger og må selv stå for utgiftene det medfører.<sup>28</sup>

En forutsetning for en effektiv saksbehandlingsprosess er en sentral oversikt i form av en database over all godkjent utdanning. Brautasetutvalget anbefalte bl.a. å opprette en arbeidsgruppe for gjennomgang av Nasjonal database for godkjenning av høyere utdanning (NAG). Arbeidet med revisjon og oppgradering av NAG ble igangsatt 2007, men er foreløpig ikke fullført. Dette utgjør en betydelig flaskehals i det administrative arbeidet med søknader. Databasen skal gi oppdatert informasjon om hvordan utenlandsk høyere utdanning er blitt godkjent ved ulike utdanningsinstitusjoner i Norge. Den skal være et verktøy for saksbehandlere som arbeider med godkjenning for å effektivisere godkjenningen og bidra til mer åpne prosedyrer og sikre likebehandling i godkjenningsarbeidet. På anbefaling fra Brautasetutvalget ble det satt ned en egen arbeidsgruppe for å vurdere videreutviklingen av NAG. Gruppen leverte i 2009 en delt innstilling. Flertallet går inn for å utvikle en offentlig godkjennings/informasjonsdatabase. Mindretallet anbefaler at NAG nedlegges og at lærestedene står ansvarlig for erfaringsakkumulasjon. Det er NOKUT som administrerer NAG.

Brautasetutvalget påpekte utfordringer forbundet med å gi rask tilgang på god informasjon om godkjenningsordninger. Som et svar, opprettet myndighetene i 2010 et nytt nasjonalt informasjonssenter: INVIA. Senteret skal være felles ansikt utad for NOKUT, høyskoler, universiteter og sektormyndigheters autorisasjonskontorer, og skal informere om de norske godkjenningsordningene og veilede og henvise videre til riktig instans. Målgruppen er primært personer som søker om godkjenning, arbeidsgivere og det offentlige hjelpeapparatet (NAV, asylmottak, voksenopplæring mm). Utvalget vil, på et generelt grunnlag, bemerke at det er viktig at den instansen som møter innvandrere i en tidlig fase, er i stand til å fange opp behov for, og henvise mulige søkere til rett instans.

Brautasetutvalget framhevet videre behovet for en avklaring av kapasitet og opplegg for norskopplæring for personer som ønsker å ta, eller har med høyere utdanning fra utlandet.

På oppdrag fra Riksrevisjonen i Sverige er det utført en analyse som skal belyse økonomiske konsekvenser av en effektivisering av søknadsproses-

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> I 1999 møttes utdanningsministre fra 29 land og universitetsledere fra hele Europa for å drøfte den videre utviklingen av høyere utdanning i Europa. Visjonen om utvikling av ett europeisk område for høyere utdanning innen 2010 ble nedfelt i ministrenes erklæring fra møtet, den såkalte Bologna-erklæringen. Utviklingen kalles Bologna-prosessen. Bologna-prosessen inneholder blant annet et mål om innføring av et sammenliknbart gradssystem med to hovednivåer for å lette overgangsmulighetene mellom landene. Dette er i sin tur en forutsetning for å nå målet om økt mobilitet for studenter og ansatte i høyere utdanning. Bedre kvalitetssikring og økt institusjonssamarbeid er også et av satsningsområdene. Kunnskapsdepartementet, "Bologna prosessen"

[http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/tema/hoyere\\_utdanning/bolognaprosessen.html?id=279746](http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/tema/hoyere_utdanning/bolognaprosessen.html?id=279746), hentet 24.05.2011

<sup>28</sup> OECD (2009)

### Boks 9.1 Eksempel på tilpassningskurs

#### *Nasjonale fag for farmasøyter ved UiO*

Helsedirektoratet har gitt oppdrag til UiO å gjennomføre kurs i nasjonale fag for farmasøyter høsten 2011.<sup>1</sup> Kurset har som formål å gi deltakere kunnskap om rollen som farmasøyt og helsepersonell og kunnskap om norsk helsevern. Hvilke oppgaver og hvilket ansvar farmasøyter har i henhold til norsk lovgivning, med særlig fokus på forsvarlig yrkesutøvelse som helsepersonell, vil bli grundig gjennomgått i løpet av kurset.

Kurset er for personer som har farmasøyt utdanning fra utlandet og som har søkt om autorisasjon. Deltakere med utdanning fra land utenfor EØS må ha vedtak fra Statens autorisasjonskontor for helsepersonell (SAFH) før de kan melde seg på kurset. For deltakere med utdanning fra land innenfor EØS er det krav om allerede innvilget autorisasjon før deltakelse i kurset.

Kostnad per deltaker/studieplass er beregnet til kr. 25 306. Deltakere betaler en egenandel på kr. 13 500. Kurset arrangeres over en periode på to uker med full dags undervisning. Ved kursets slutt er det en avsluttende prøve og de som består mottar kursbevis som kan benyttes som dokumentasjon overfor SAFH.

#### *Nasjonale fag for sykepleiere ved HiO*

Høgskolen i Oslo (HiO) arrangerer nasjonale kurs for sykepleiere to ganger i året.<sup>2</sup> Formålet med kurset er å gi informasjon om rettigheter og plikter for sykepleiere i det norske samfunnet.

Målgruppen for kurset er sykepleiere med utdanning fra land som ikke omfattes av internasjonale avtaler, som har søkt autorisasjon i Norge og som har fått beskjed at før endelig autorisasjon kan innvilges må de gjennomføre kurs i nasjonale fag.

Kostnad per deltaker/studieplass varierer fra kr 8 500 i små grupper til kr 11 500 i store grupper. Deltakere betaler en egenandel på kr. 3 000. Kursene har en varighet på tre uker med fulltidsundervisning. Avsluttende prøve er en skoleeksamen.

<sup>1</sup> Universitetet i Oslo, "Farmasi nasjonale fag", <http://www.uio.no/studier/evu/kurs/matnat/farmasi/nasjonalefag/>, hentet 18.05.2011

<sup>2</sup> Høgskolen i Oslo, "Sykepleier nasjonale fag", <http://www.hio.no/Enheter/Avdeling-for-sykepleierutdanning-SU/Kurs-og-tilleggsutdanning-for-sykepleiere-med-utdanning-utenfor-EU-EOES-området>, hentet 18.05.2011

sen på arbeidsmarkedet som fører til at arbeidsledighetstiden hos akademikere med utenlandsk utdanning reduseres. Analysen viser at dersom ca 700 akademikere med utenlandsk utdanning (som utregningen er basert på) hadde etablert seg på arbeidsmarkedet innenfor sitt yrke en måned tidligere, så skulle den samfunnsøkonomiske gevinsten bli tilnærmet 40 millioner kroner.<sup>29</sup>

### 9.5 Tilpassing av medbrakt kompetanse og tilleggsutdanning

Det er i dag mangel på tilgang på kurs både for faglig tilpassning og for tilleggsutdanning i universitets- og høyskolesektoren. En betydelig andel personer med utenlandsk utdanning får avslag på

sin søknad om godkjenning fordi de må ta faglig tilleggsutdanning innenfor enkelte emner som de mangler i sin utdanning.<sup>30</sup> Dette gjelder bl.a. andre helseyrker som tannlege, lege og sykepleier. Manglende ressurser medfører at universitets- og høyskolesystemet ikke har mulighet til å utforme tilpassede tilleggsutdanning og eksamener overfor disse søkerne. En konsekvens av dette er at mange søkere må gå igjennom lengre opplæringsløp enn de i utgangspunktet har behov for, fordi opplæringen som de har gjennomgått i utlandet er organisert annerledes i Norge. Dette kan være både tids- og kostnadskrevende for søkere som avkreves faglig tilleggsutdanning, samtidig som utarbeiding og iverksetting av tilpassede tilleggsutdanninger for personer med utenlandsk utdanning vil være meget kostnadskrevende for universitets- og høyskolesektoren. Dersom sektoren skal få ansvar for å utarbeide tilleggsutdanning for sentrale lovregulerte yrker

<sup>29</sup> For en nærmere omtale av den samfunnsøkonomiske beregningen som er foretatt, se Riksrevisjonen (2011), *Statlige innsatser for akademikere med utländsk utbildning – forutsägbara, ändamålsenliga och effektiva?*, Rir 2011:16, kapittel 7

<sup>30</sup> Rambøll Management (2009)

### Boks 9.2 Kompletterende utdanning (tilleggsutdanning) i Sverige<sup>1</sup>

Sverige har hatt kompletterende høgskoleutdanninger i ulike former de siste 15 årene. Kompletterende høgskoleutdanning er et samlingsbegrep for utdanninger på høgskole og universitet, som har som målsetting å komplettere avsluttede utenlandske høgskoleutdanninger for å tilrettelegge for akademikere med utenlandsk utdanning å etablere seg på det svenske arbeidsmarkedet.<sup>2</sup> Kompletterende utdanninger er vanligst innenfor regulerte yrker (for eksemplet sykepleiere, lærer og leger), men forekommer også for andre yrkesgrupper bl.a. jurister og økonomer. Målgruppen for utdanningene er vanligvis personer med avsluttede utdanninger fra land utenfor EU/EØS/Sveits.

Regjeringen gir oppdrag til et visst antall universitet og høgskoler for å arrangere kompletterende utdanninger innenfor enkelte fagområdene for et visst antall helårsstudenter. Utdanningene kan maks tilsvare to års heltidsstudier for den enkelte studenten. Utdanningen skal planlegges med hensyn til studentenes tidligere utdanning og arbeidslivserfaring. Hensikten med utdanningene er å gi studentene mulighet til å erverve en tilsvarende svensk eksamen eller få kunnskap og kompetanse for å kunne utøve det yrket som den utenlandske utdanningen har forberedt dem til.

Det er store variasjoner på de ulike kompletterende utdanningene med hensyn til organisering, utforming og finansiering, avhengig av aktuelt fagområde. For eksempel er kostnadene for en studieplass til en jurist kr 52 000 og til en tannlege kr 240 000.<sup>3</sup>

Et konkret eksempel på kompletterende utdanning er aspirantutdanningen. Siden 2002 har Sverige hatt aspirantutdanning for innvandrere med akademikerutdanning fra utlandet.<sup>4</sup> Aspirantutdanning drives ved Linköpings universitet, Høgskolen i Malmö og Høgskolen i

Borås. Bakgrunnen for å innføre ordningen var basert på erfaringer at innvandrede akademikers kompetanse ikke ble ivaretatt i arbeidsmarkedet. Formålet med utdanningene er å gi teoretisk og praktisk utdanning for å gjøre det enklere for arbeidsledige innvandrede akademikere å få arbeid i tråd med sin utdanning og kompetanse. Utdanningene ved de ulike lærestedene er organisert på forskjellige måter, men felles for alle tre er at det inngår bl.a. intensiv karriereveiledning, yrkestilpasset språktrening, kvalifisert praksis og tilbud om komplementære kurs og studier. I 2006 gjennomførte Høgskoleverket en evaluering av ordningen ved de tre lærestedene. Evalueringen viser at utdanningene identifiserer kompletteringsbehov og gir mulighet på relativ kort tid til å gjennomføre nødvendige kompletteringer for deltakere. Gjennom den praksisen som inngår i utdanningene får deltakerne mulighet til praktisk validering av deres reelle kompetanse i arbeidslivet. Aspirantutdanningen har gitt viktige bidrag for innvandrede akademikeres etablering i arbeidsmarkedet. Utrederne i evalueringene anbefaler bl.a. å gjøre ordningen med kompletterende utdanning til en ordinær virksomhet i høgskoler i arbeidsmarkedsregioner hvor behovet er størst. Utrederne anbefaler også at reglene for studiefinansiering for deltakere må tilrettelegges slik at det gis realistiske forutsetninger for deltakere å gjennomgå og fullføre kompletteringskursene.

<sup>1</sup> Sverige bruker begrepet kompletteringsutdanning som i denne konteksten betyr tilleggsutdanning.

<sup>2</sup> Riksrevisionen (2011), *Statlige innsatser för akademiker med utländsk utbildning - forutsägbara, ändamålsenliga och effektiva?*, Rir 2011:16

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Høgskoleverket (2006), *Innvandrarakademi och aspirantutbildning - erfarenheter av kompletterende utbildning för invandrade akademiker*, Høgskoleverket

som det er mangel i, er det en forutsetning at det bevilges økte midler. Hvis tilpassede tilleggsutdanninger skal lages for personer med utenlandsk utdanning vil det trolig være nødvendig med videre utredning.<sup>31</sup>

For utenlandske sykepleiere, ingeniører, fysioterapeuter, lærere, førskolelærere og andre som ikke får godkjent sin utenlandske utdanning, vil

tilleggsutdanning i Norge være avgjørende for at de skal få arbeid i samsvar med sine kvalifikasjoner. Brautasetutvalget avgrenset seg mot godkjenningsordninger for de regulerte yrkene. Stjernøutvalget påpekte imidlertid i 2008 problemer med lang saksbehandlingstid, og ba i sin innstilling departementet legge fram forslag om hvordan innvandrere med høyere utdanning fra andre land kan få supplert sin utdanning i Norge for å få godkjenning og tilgang til arbeid. Forslaget ble fulgt

<sup>31</sup> Ibid.

opp av Østbergutvalget, som tilrår en kartlegging av det de, generelt, anser som et stort behov for supplerende studietilbud for personer med utenlandsk utdanning. Rambøll Management påpeker at det er mangel på kurs for faglig tilleggsutdanning i universitets- og høyskolesektoren, samtidig som mange pålegges å gjennomføre slike kurs for å få godkjent autorisasjon i Norge. Det finnes ikke en tilstrekkelig god oversikt over hvilke kurs som tilbys i dag. Det er derfor behov for å kartlegge bedre hvilke sentrale fagområder som det er hensiktsmessig å lage relevante tilleggsutdanninger for. Rambøll Management anbefaler bl.a. å styrke studietilbudet i universitets- og høyskolesektoren når det gjelder særskilte fag/emner.<sup>32</sup>

Det finnes imidlertid flere tilpasningskurs for søkere som får sin søknad om autorisasjon godkjent under forutsetning at utdanningen tilpasses norske forhold. For eksempel må leger, sykepleiere, tannleger og farmasøyter utdannet i land utenfor EØS fullføre og bestå kurs i nasjonale fag (tilpasningskurs) som et ledd i å oppnå autorisasjon i Norge.<sup>33</sup>

## 9.6 Overkvalifisering

Utdanning er ingen garanti for arbeid. Det er lett å argumentere for at folk bør ha arbeid i tråd med deres kvalifikasjoner, men vanskeligere å måle hvorvidt dette skjer.<sup>34</sup> Overkvalifisering er et resultat av at innvandrere ikke får sin medbrakte kompetanse godkjent, eller at de ansettes i jobber som har lavere utdanningskrav selv når deres medbrakte kompetanse er godkjent, eller etter fullført norske utdanning. Sysselsatte innvandrere er oftere i jobber de er overkvalifiserte for enn den øvrige befolkningen, særlig gjelder det innvandrere fra ikke-vestlige land. En registerbasert undersøkelse for perioden 2007-2009 foretatt av SSB på oppdrag fra IMDi, viser at blant innvandrere med høyere utdanning over fire år var 56 prosent i yrker med relevante utdanningskrav, mens tallet var 85 prosent for resten av befolkningen.<sup>35</sup> Overkvalifisering forekommer oftere innen tekniske fag, og mindre i helse og omsorgsarbeid. Innvandrere som har fullført en utdanning i

Norge er i mindre grad overkvalifisert enn innvandrere med utdanning fullført i utlandet.<sup>36</sup> SSBs undersøkelse viser at overkvalifisering reduseres med økende botid i Norge og arbeidserfaring. Det kan tolkes som at arbeidsgiver oppfatter norsk utdanning som mer relevant for norsk arbeidsliv enn utdanning tatt i utlandet, og det kan også tyde på at det å ha fullført en utdanning i Norge blir brukt som en indikator på norskspråklig kompetanse.<sup>37</sup> For en nærmere omtale om overkvalifisering i arbeidslivet vises det til kapittel 6 Arbeid og sysselsetting.

## 9.7 Samfunnsøkonomisk analyse<sup>38</sup>

Inkluderingsutvalget har fått utført en analyse av det samfunnsøkonomiske tapet ved overkvalifisering blant innvandrere, og nytte- og kostnadsvirkningene av å tilby påbyggingskurs.

Omfanget av overkvalifisering er større blant innvandrere enn i befolkningen for øvrig, og dette gjelder særlig innvandrere fra Afrika, Asia mv.<sup>39</sup> <sup>40</sup> Overkvalifisering forstås som å ha (kortere eller lengre) høyere utdanning, men være tilsatt i en jobb som kun krever utdanning på videregående skoles nivå eller lavere. For eksempel var det i 2009 kun 55 prosent av innvandrerne fra Afrika, Asia mv. som hadde høyere utdanning over fire år, som også var tilsatt i jobber som krevde slik utdanning – mot 74 prosent i befolkningen for øvrig.<sup>41</sup> 22 prosent av disse innvandrerne var i stedet tilsatt i jobber som krevde utdanning på vide-

<sup>32</sup> Rambøll Management (2009), s. 44

<sup>33</sup> Helsedirektoratet, "Kurs i nasjonale fag" [http://www.helse-direktoratet.no/personell/godkjenning\\_av\\_helsepersonell/kurs\\_i\\_nasjonale\\_fag\\_792844](http://www.helse-direktoratet.no/personell/godkjenning_av_helsepersonell/kurs_i_nasjonale_fag_792844), hentet 05.05.2011

<sup>34</sup> Se for eksempel Henriksen (2008), "Utdanning". I: Blom, S. og K. Henriksen (2008), *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006*, Rapport 2008/5, Statistisk sentralbyrå

<sup>35</sup> Tallene er hentet fra en registerbasert undersøkelse basert på utdannings- og yrkesinformasjon blant innvandrere for perioden 2007-2009 utgitt av SSB på oppdrag fra IMDi, se Villund, O. (2010), *Overkvalifisering blant innvandrere. En registerbasert undersøkelse fra perioden 2007-2009, Rapport 2010/28*, Statistisk sentralbyrå. Rapporten inneholder analyser av utdannings- og yrkesopplysninger koblet sammen med annen arbeidsmarkedsrelatert informasjon og personopplysninger som innvandrings- og landbakgrunn. SSB følger i denne rapporten utviklingen fra 2007-2009 og framlegger forslag til tabeller for framtidig monitorering av overkvalifisering blant innvandrere i det norske arbeidsmarkedet. Tendensen er den samme som ble dokumentert i lignende studie fra 2007, se Villund, O. (2008), *Riktig yrke etter utdanning?*, Rapport 2008/37, Statistisk sentralbyrå, og i Levekårsundersøkelsen fra 2005-2006, se Blom og Henriksen (2008), *Levekår blant innvandrere i Norge 2005-2006*, Rapport 2008/5, Statistisk sentralbyrå

<sup>36</sup> Andelen personer født i Norge med to innvandrerforeldre foreløpig er for liten til at det kan lages gode beregninger. Men gruppen øker i omfang, slik at det vil være mulig å følge utviklingen av overkvalifisering over tid også for disse. SSB framlegger i rapporten forslag til tabeller for framtidig overvåking av overkvalifisering blant innvandrere i det norske arbeidsmarkedet.

<sup>37</sup> Villund (2010)

regående skoles nivå eller lavere, mot 5 prosent i befolkningen for øvrig.

Dette kapitlet tar for seg følgende problemstillinger:

1. Det samfunnsøkonomiske tapet ved formell overkvalifisering blant innvandrere, forstått som at de har medbrakt formell høyere utdanning, men i Norge blir tilsatt i jobber som ikke krever slik utdanning. Dette problemet kan for noen skyldes at de ikke får kartlagt og godkjent sin høyere utdanning i Norge.
2. Nytte- og kostnadsvirkninger av tiltak som skal gjøre at flere innvandrere med medbrakt høyere utdanning blir tilsatt i jobber som krever slik utdanning, konkret påbyggingskurs som skal tilpasse og komplettere innvandrernes kompetanse slik at den oppfyller norske krav.

Problemstillingene henger sammen, i den forstand at det samfunnsøkonomiske tapet en kommer fram til under pkt. 1), vil bli brukt som et anslag på nytten av tiltakene foreslått under pkt. 2).

Det foreligger ingen god oversikt over hvem de overkvalifiserte er, for eksempel hvilke utdanningsgrupper de tilhører. Analysen har derfor ikke ambisjoner om å gi et fullstendig bilde av de samfunnsøkonomiske kostnadene ved overkvalifisering mv., men vil heller gi en del typeeksempler. De utdanningsgruppene som det ses på er ingeniør, sykepleier, lege og farmasøyt. I tillegg vurderes kostnadene ved overkvalifisering for de utdanningsgruppene det ikke er sterk etterspørsel etter, jf. at en betydelig andel av de overkvalifiserte vil befinne seg innenfor slike grupper.

Generelt forutsettes det at overkvalifiserte er ansatt innenfor den næringen de har utdanning for. Dvs. at en som er utdannet sykepleier men ikke får jobb som dette, jobber i et helseforetak.

### 9.7.1 Det samfunnsøkonomiske tapet ved formell overkvalifisering

Det samfunnsøkonomiske tapet ved formell overkvalifisering kan være knyttet til flere komponenter. Følgende vil uansett være relevant:

- a. Den mindre-produksjonen av varer og tjenester som følger av at personen har en mindre krevende jobb enn han eller hun er kvalifisert

for. Forskjellen i produksjon som kommer ut av en mindre kvalifikasjonskrevende jobb (den jobben personen faktisk har) og en jobb som samsvarer med personens kvalifikasjoner, kan måles ved differansen mellom faktisk og hypotetisk lønn over de år vedkommende er ansatt i en mindre kvalifikasjonskrevende jobb.

*Hvis* det ikke er arbeidsledighet i den utdanningsgruppen innvandreren tilhører, vil det at én innvandrер ikke får brukt sine kvalifikasjoner, medføre at det må utdannes én flere enn hva behovet hadde vært ellers. Dersom dette ikke løses ved ytterligere innvandring, innebærer dette en kostnad for det norske utdanningssystemet. Også denne kostnaden vil inngå i det samfunnsøkonomiske tapet ved overkvalifisering:

- b. Kostnaden ved å utdanne en ekstra person med den kompetansen som innvandreren har, men ikke får brukt.

I tillegg kommer den overkvalifiserte innvandrerens subjektive tap ved å være tilsatt i en mindre krevende jobb enn de er kvalifisert for. Denne komponenten har man ikke grunnlag for å tallfeste.

### 9.7.2 Forutsetninger

Det forutsettes hele veien at samfunnet faktisk har bruk for den kompetansen innvandreren besitter. I mange tilfeller vil det allerede være et betydelig tilbud av den aktuelle kompetansen blant de som allerede er i landet. Dette gjelder også høyt utdannede. Eksempler på slike yrkesgrupper kan være samfunnsvitere, filologer og arkitekter. Dersom den overkvalifiserte innvandreren har en kompetanse som allerede er dekket opp, vil kostnadene ved overkvalifisering være begrenset til pkt. a) over. Det presenteres et eget talleksempel for dette.

Det forutsettes hele tiden at innvandreren faktisk kompetanse er gitt ved utdanningsnivået fra hjemlandet. I dette ligger både at opplysningene er korrekte, og at ikke manglende norsk-kunnskaper tilsier at vedkommende har en lavere produktivitet enn ikke-innvandrere med en tilsvarende utdanning. Dersom denne forutsetningen ikke er oppfylt, vil selv et tap målt ved differansen i lønnsinntekt i pkt. a) gi et høyere anslag på det samfunnsøkonomiske tapet enn det som er reelt. Sett at innvandreren er utdannet sykepleier i hjemlandet, men at vedkommende har betydelige språkproblemer slik at det er begrenset hvilke oppgaver han eller hun kan utføre. Det å sette

<sup>38</sup> Denne analysen er utført av Vista analyse på oppdrag fra Inkluderingsutvalget

<sup>39</sup> "Landgruppe A" hos SSB.

<sup>40</sup> Villund (2010)

<sup>41</sup> Her er innvandrere fra landgruppe E, dvs. EU, USA mv., ekskludert, men dette har neppe mye å si.

den potensielle inntekten lik gjennomsnittsinntekten for sykepleiere ville da gi et for høyt anslag for hvilken inntekt personen «egentlig» skulle hatt.

Det ses også bort fra at det for enkelte utdanningsgrupper kan være gode grunner til at det normalt stilles krav om utdanning fra Norge. Et eksempel på dette er jurist. Den lavere produksjonen ved lønnsinntekten over yrkeslivet blir tallfestet. Denne lønnsinntekten avhenger av årslønn og antall år som sysselsatt. Dersom en legger til grunn at det å ha en mindre kvalifikasjonskrevende jobb enn man er kvalifisert for ikke har konsekvenser for antall år som sysselsatt, er det årslønn som er den relevante størrelsen.<sup>42</sup> Man ser for seg at variasjon i årslønn her skyldes variasjon i timelønn og at det å være overkvalifisert ikke påvirker arbeidstiden, men dette har egentlig ikke noe å si.

Det antas at innvandreres lønn ikke skiller seg fra lønnen i befolkningen for øvrig, slik at vi kan bruke lønnstall for befolkningen generelt. Denne antakelsen er ikke nødvendigvis oppfylt. Samtidig er det ikke kjennskap til studier som viser hvordan lønnsforskjellene mellom majoritetsbefolkningen og innvandrere faktisk er i de ulike delene av lønnskalaen, så dermed ses det bort fra dette.

Det samfunnsøkonomiske tapet ved overkvalifisering regnes ut *per person* over yrkeslivet. For å finne det samlede tapet ved overkvalifisering, er det nødvendig med tall for antall overkvalifiserte. For å finne det samlede tapet ved manglende kartlegging og godkjenning, er det nødvendig med tall for antall innvandrere som har høyere utdanning som ville blitt godkjent, men som ikke får kartlagt og godkjent denne. Produktivitsveksten anslås til 3 prosent per år, dvs. at vi forutsetter at lønningene stiger reelt med 3 prosent i alle de årene personen arbeider.

For å kunne si noe om verdien i dag av inntektene over det yrkesaktive livet, må man ta innover seg at en krone tjent «i dag» er mer verdt enn en krone opptjent senere i livet. Vi regner dermed ut nåverdien (verdien i dag) av de framtidige inntekter. For å gjøre beregningen enkel, men samtidig realistisk, antar vi at renten som vi bruker for å gjøre to inntekter sammenliknbare (kalkulasjonsrenten) er på 3 prosent per år.

Det betyr at en årslønn på kr X i dag er sammenliknbar med en inntekt som er 3 prosent høyere neste år (produktivitsveksten), men som også teller 3 prosent mindre enn i dag pga. en rente på 3 prosent. Men da oppveier produktivitsveksten på 3 prosent nøyaktig det forhold at en krone er 3 prosent mindre verdt neste år enn en krone i dag. Dette betyr at nåverdien av en årslønn på kr X i dag og som vokser med 3 prosent per år, er lik denne årslønningen på kr X multiplisert med antallet yrkesaktive år.

For å finne tapet ved overkvalifisering må man vite hvor mange år personen er overkvalifisert. En kjenner ikke til at det finnes tall for dette, og legger til grunn ti år.

### 9.7.3 Overkvalifisering blant de som ikke er sterkt etterspurt

Denne gruppen omfatter innvandrere som

- har høyere utdanning fra utlandet og er tilsvarende produktive som norske med slik utdanning, men som likevel ikke får en jobb som krever slik kompetanse
- har en kompetanse som allerede er godt dekket opp av de som allerede er i Norge, slik at det ikke er behov for å utdanne en ekstra selv om denne personen er overkvalifisert

Som nevnt over vil da den samfunnsøkonomiske kostnaden være begrenset til

- Den mindre-produksjonen av varer og tjenester som følger av at personen har en mindre krevende jobb enn han eller hun er kvalifisert for.

For hver person vil dermed det samfunnsøkonomiske tapet være gitt ved følgende:

(Lønn i jobb som samsvarer med kvalifikasjonene – lønn i nåværende jobb) \* antall år som sysselsatt i mindre kvalifikasjonskrevende jobb.

Her brukes det lønnsstatistikk fra Statistisk sentralbyrå som viser lønn etter utdanningsnivå, over alle utdanningsgrupper. Som nevnt forutsetter man at lønnen for innvandrere er lik den til befolkningen generelt, gitt altså at de får brukt utdanningen sin. Det utarbeides da heller ikke lønnsstatistikk etter innvandringsbakgrunn.

De siste lønnstallene fra SSB er for 2009. SSB oppgir månedslønn, som regnes om til årslønn.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> Dersom det å være overkvalifisert endrer sannsynligheten for å motta en offentlig ytelse, måtte vi også inkludere denne ytelsen – eller mer presist: skattefinansieringskostnadene ved denne ytelsen – i regnestykket.

<sup>43</sup> Månedslønnen multipliseres med 12 mnd., som så rundes noe nedover for å ta høyde for lønnsvekst i løpet av året.

Tabell 9.2 Månedslønn og årslønn etter utdanningsnivå

Utdanningsnivå	Månedslønn (2009-kr)	Årslønn (2010-kr)
Grunnskole	27 900	346 000
Videregående skole	33 500	416 000
Universitets-/høgskolenivå, 1-4 år	39 300	488 000
Universitets-/høgskolenivå, over 4 år	49 700	617 000
Uoppgitt utdanning	29 900	370 000

Kilde: Statistisk sentralbyrå og egne beregninger.

Årslønnen regnes så om til 2010-kroner for å samsvare med kostnadstallene i avsnitt 4.2.<sup>44</sup> For 2009 varierte månedslønn med utdanningsnivå som vist i tabell 9.2. Tabellen omfatter begge kjønn og både heltid og deltid, der lønn for deltidsansatte er regnet om til det den hadde vært hvis det arbeidet heltid, jf. SSBs hjemmesider for nærmere om dette. Dette er så regnet om til årslønn.

Det samfunnsøkonomiske tapet ved overkvalifisering avhenger av hva slags overkvalifisering det gjelder, dvs. av gapet mellom kvalifikasjoner og jobb. Det legges til grunn at innvandrerene har lengre høyere utdanning, dvs. universitets- eller høgskoleutdanning på mer enn fire år, og er tilsatt i en jobb som kun krever videregående skole og lønner deretter. Som nevnt over antas det at innvandrerene er overkvalifisert i ti år.

Det samfunnsøkonomiske tapet per person over yrkeslivet blir da som følger:

$$(617\,000 - 416\,000) * 10 = 2\,010\,000\,2010\text{-kr.}$$

Andre forutsetninger om graden av overkvalifisering (lønn) og antall år som overkvalifisert, vil naturligvis gi andre anslag på det samfunnsøkonomiske tapet per person.

#### 9.7.4 Overkvalifisering blant ingeniører

Denne gruppen omfatter innvandrere som

- har ingeniøruddanning fra utlandet og er tilsvarende produktive som norske med slik utdanning, men som likevel ikke får en jobb som krever slik kompetanse

<sup>44</sup> I omregningen fra 2009-kroner til 2010-kroner har vi antatt en gjennomsnittlig årslønnsvekst på 3¼ pst. fra 2009 til 2010, i tråd med Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene.

- har en kompetanse som er sterkt etterspurt i Norge, slik at én overkvalifisert innvandrer gir behov for å utdanne ytterligere én i Norge

Det samfunnsøkonomiske tapet er da gitt ved

- a. Den mindre-produksjonen av varer og tjenester som følger av at personen har en mindre krevende jobb enn han eller hun er kvalifisert for.
- b. Kostnaden ved å utdanne en ekstra person med den kompetansen som innvandrerene har, men ikke får brukt.

*Tallfesting av a:*

Lønnstallene er hentet fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU).<sup>45</sup> Som i avsnitt 9.7.2 legges det til grunn at innvandrerene har universitets- eller høgskoleutdanning på mer enn fire år (sivilingeniør), og er tilsatt i en jobb som kun krever videregående skole og lønner deretter. For bygg- og anleggsvirksomheten<sup>46</sup> gir dette følgende tap per person, til sammen over de ti årene vedkommende forutsettes å være overkvalifisert:

$$(742\,800 - 435\,600) * 10 = 3\,072\,000\,2010\text{-kr.}$$

*Tallfesting av b:*

Kostnadstallene er hentet fra Kunnskapsdepartementets orientering om forslaget til statsbudsjettet 2010 for universiteter og høyskoler.<sup>47</sup> Utdanningsinstitusjonene er rammefinansiert, og de

<sup>45</sup> Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene: Grunnlaget for inntektsoppgjøret 2011. Endelig hovedrapport. Tabell 1.14.

<sup>46</sup> For industri er tapet noe større, gitt samme forutsetninger for øvrig: kr 386400.

kan i stor grad selv velge hvordan denne rammen skal brukes. I tillegg kommer tilskudd ved tildelingen av studieplasser, der institusjonen får 60 prosent ved opptak og de resterende 40 prosent av tilskuddet to år senere, forutsatt at eksamenene er bestått. Det er dette tilskuddet som kostnadstallene gjelder for. Dette gir ikke et fullstendig bilde av kostnadene ved de ulike utdanningsløpene, men må anses å være en god tilnærming til den ekstra kostnaden som påløper ved å utdanne én til.

Kostnaden ved å utdanne en ingeniør er, slik det her er lagt til grunn, kr 57 000 per år for de to første årene på lavere nivå, kr 39 000 for det siste året på lavere nivå, og så kr 95 000 per år for de to årene på høyere gradsnivå. Dette gir en samlet kostnad per fullførte utdanningsløp på:

$$114\ 000 + 39\ 000 + 190\ 000 = 343\ 000\ 2010\text{-kroner}$$

For en ingeniør er dermed det samfunnsøkonomiske tapet ved overkvalifisering *kr 3 415 000 per person*, forutsatt ti år med overkvalifisering. Av dette utgjør kostnadene ved tapt produksjon nær 90 prosent. Forutsetningene knyttet til lønn er dermed særlig viktige for konklusjonen.

### 9.7.5 Overkvalifisering blant sykepleiere

Denne gruppen omfatter innvandrere som

- har sykepleierutdanning fra utlandet og er tilsvarende produktive som norske med slik utdanning, men som likevel ikke får en jobb som krever slik kompetanse
- har en kompetanse som er sterkt etterspurt i Norge, slik at én overkvalifisert innvandrer gir behov for å utdanne ytterligere én i Norge

Det samfunnsøkonomiske tapet er da gitt ved

- a. Den mindre-produksjonen av varer og tjenester som følger av at personen har en mindre krevende jobb enn han eller hun er kvalifisert for.
- b. Kostnaden ved å utdanne en ekstra person med den kompetansen som innvandrerer har, men ikke får brukt.

<sup>47</sup> Se [http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/UH/St.prp%201/F-4221\\_4NY.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/UH/St.prp%201/F-4221_4NY.pdf), hentet 24.05.2011, avsnitt 6.1.1. 2010 er valgt for å stemme overens med kostnadstallene for tiltakene.

### Tallfesting av a:

Lønnstallene er, som over, hentet fra TBU. Det legges til grunn at innvandrerer har universitets- eller høyskoleutdanning til og med fire år, og er tilsatt i en jobb som kun krever videregående skole og lønner deretter. Med lønnstall for helseforetak gir dette følgende tap per person, til sammen over de ti årene vedkommende forutsettes å være overkvalifisert:

$$(429\ 600 - 360\ 000) * 10 = 696\ 000\ 2010\text{-kroner}$$

### Tallfesting av b:

Kostnadstallene er, som for ingeniørene, hentet fra Kunnskapsdepartementets orientering om forslaget til statsbudsjettet 2010 for universiteter og høyskoler. Kostnaden ved å utdanne en sykepleier er slik det er forstått kr 57 000 per år for de to første årene, og kr 39 000 for det siste. Dette gir en samlet kostnad per fullførte utdanningsløp på:

$$114\ 000 + 39\ 000 = 153\ 000\ 2010\text{-kroner}$$

For en sykepleier er dermed det samfunnsøkonomiske tapet ved overkvalifisering *kr 849 000 per person*, forutsatt ti år med overkvalifisering. Av dette utgjør kostnadene ved tapt produksjon 82 prosent. Forutsetningene knyttet til lønn er dermed særlig viktige for konklusjonen.

### 9.7.6 Overkvalifisering blant leger

Denne gruppen omfatter innvandrere som

- har legeutdanning fra utlandet og er tilsvarende produktive som norske med slik utdanning, men som likevel ikke får en jobb som krever slik kompetanse
- har en kompetanse som er sterkt etterspurt i Norge, slik at én overkvalifisert innvandrer gir behov for å utdanne ytterligere én i Norge

Det samfunnsøkonomiske tapet er da gitt ved

- a. Den mindre-produksjonen av varer og tjenester som følger av at personen har en mindre krevende jobb enn han eller hun er kvalifisert for.
- b. Kostnaden ved å utdanne en ekstra person med den kompetansen som innvandrerer har, men ikke får brukt.



#### Tallfesting av a:

Lønnstallene er, som over, hentet fra TBU. Det legges til grunn at innvandreren har universitets- eller høyskoleutdanning lengre enn fire år, og er tilsatt i en jobb som kun krever videregående skole og lønner deretter. Med lønnstall for helseforetak gir dette følgende tap per person, til sammen over de ti årene vedkommende forutsettes å være overkvalifisert:

$$(674\,400 - 360\,000) * 10 = 3\,144\,000 \text{ 2010-kroner}$$

#### Tallfesting av b:

Kostnadstallene er, som for ingeniørene, hentet fra Kunnskapsdepartementets orientering om forslaget til statsbudsjettet 2010 for universiteter og høyskoler. Kostnaden ved å utdanne en lege er kr 185 000 per år for de to første årene, og kr 123 000 for de fire siste. Dette gir en samlet kostnad per fullførte utdanningsløp på:

$$370\,000 + 492\,000 = 862\,000 \text{ 2010-kroner}$$

For en lege er dermed det samfunnsøkonomiske tapet ved overkvalifisering *kr 4 006 000 per person*, forutsatt ti år med overkvalifisering. Av dette utgjør kostnadene ved tapt produksjon 78 prosent. Forutsetningene knyttet til lønn er dermed særlig viktige for konklusjonen.

### 9.7.7 Overkvalifisering blant farmasøytter

Denne gruppen omfatter innvandrere som

- har farmasiutdanning fra utlandet og er tilsvarende produktive som norske med slik utdanning, men som likevel ikke får en jobb som krever slik kompetanse
- har en kompetanse som er sterkt etterspurt i Norge, slik at én overkvalifisert innvandrer gir behov for å utdanne ytterligere én i Norge

Det samfunnsøkonomiske tapet er da gitt ved

- a. Den mindre-produksjonen av varer og tjenester som følger av at personen har en mindre krevende jobb enn han eller hun er kvalifisert for.
- b. Kostnaden ved å utdanne en ekstra person med den kompetansen som innvandreren har, men ikke får brukt.

#### Tallfesting av a:

Lønnstallene er, som over, hentet fra TBU. Det legges til grunn at innvandreren har universitets-

eller høyskoleutdanning lengre enn fire år, og er tilsatt i en jobb som kun krever videregående skole og lønner deretter. Med lønnstall for helseforetak gir dette et tilsvarende tap som for leger, til sammen over de ti årene vedkommende forutsettes å være overkvalifisert:

$$(674\,400 - 360\,000) * 10 = 3\,144\,000 \text{ 2010-kroner}$$

#### Tallfesting av b:

Kostnadstallene er, som for ingeniørene, hentet fra Kunnskapsdepartementets orientering om forslaget til statsbudsjettet 2010 for universiteter og høyskoler. Kostnaden ved å utdanne en farmasøyt er slik det der forstått kr 185 000 per år for de to første årene, og kr 123 000 for de tre siste. Dette gir en samlet kostnad per fullførte utdanningsløp på:

$$370\,000 + 369\,000 = 739\,000 \text{ 2010-kroner}$$

For en farmasøyt er dermed det samfunnsøkonomiske tapet ved overkvalifisering *kr 3 883 000 per person*, forutsatt ti år med overkvalifisering. Av dette utgjør kostnadene ved tapt produksjon 78 prosent. Forutsetningene knyttet til lønn er dermed særlig viktige for konklusjonen.

#### Oppsummering

Det samfunnsøkonomiske tapet ved overkvalifisering for ulike utdanningsgrupper er gitt ved tabell 9.3. Alle tallene er per person og for ti år med overkvalifisering. Forutsetningene er beskrevet i avsnitt 9.7.2, samt for hver av utdanningsgruppene.

Det samfunnsøkonomiske tapet ved overkvalifisering varierer betydelig mellom yrkesgruppene. Dette har særlig å gjøre med lønnsforskjellene både mellom næringene og mellom utdanningsgruppene innenfor hver næring. Det konstateres også at produksjonstapet utgjør 80-90 prosent av de samlede kostnadene, slik at resultatene særlig vil avhenge av forutsetningene knyttet til dette. I praksis vil dette si forutsetningene om lønn. Som nevnt over er det antatt at innvandrere med en gitt utdanning fra hjemlandet faktisk har en kompetanse som svarer til lønnen som gis for en tilsvarende norsk utdanning. Dette innebærer også at de ikke har språkproblemer eller annet som skulle tilsi en lavere lønn enn norske med tilsvarende utdanning. Alt i alt anses det å være en fare for at det samfunnsøkonomiske tapet ved overkvalifisering i realiteten er mindre enn det som anslås.

Tabell 9.3 Det samfunnsøkonomiske tapet ved overkvalifisering. 2010-kroner

Utdanning	Produksjonstap	Utdanningskostnad	Samlet tap
Mindre etterspurt	2 010 000	0	2 010 000
Ingeniør <sup>1</sup>	3 072 000	343 000	3 415 000
Sykepleier <sup>1</sup>	696 000	153 000	849 000
Lege	3 144 000	862 000	4 006 000
Farmasøyt	3 144 000	739 000	3 883 000

<sup>1</sup> Det presiseres at den samfunnsøkonomiske nytten for sykepleiere er relativt lavere enn det er for ingeniører som følge av at metoden synliggjør inntektsforskjeller mellom de to gruppene, og ikke hvilken samfunnsmessig betydning yrkene har.

### 9.7.8 Nytte- og kostnadsvirkninger av tiltak: Tilpassningskurs

Utvalget vurderer ulike tiltak som skal sikre at alle innvandrere få uttelling for sin medbrakte kompetanse. Flere av disse tiltakene er knyttet til systematisering og effektivisering av godkjennings- og suppleringsordningene. Slike tiltak vil forhindre overkvalifisering i de tilfellene overkvalifiseringen skyldes at innvandrerne ikke får sin medbrakte utdanning godkjent, evt. ikke får tilbud om nødvendig supplement til denne.

Nytten ved slike tiltak er gitt ved at kostnadene ved overkvalifisering unngås. Det vil si at vi kan bruke resultatene fra forrige avsnitt, oppsummert i tabell 9.3.

Kostnaden ved tiltakene avhenger naturligvis av hva slags tiltak det konkret gjelder. Det tiltaket som vurderes er *tilpassingskurs*, dvs. tiltak som skal forhindre overkvalifisering som skyldes at utdanningen fra utlandet ikke er tilstrekkelig tilpasset norske forhold. De utdanningsgruppene vi vurderer tilpassingskurs for, er *sykepleiere og farmasøyter* (se avsnitt 9.5, boks 9.1).

De kursene som vurderes er av kort varighet, maksimalt tre uker. Av den grunn ses det bort fra spørsmålet om deltakerne bør få ytelse til livsopphold under deltakelsen.

### 9.7.9 Nytte- og kostnadsvirkninger av tilpassningskurs for sykepleiere

#### Nyttevirkningene

Nytten er gitt ved å unngå kostnaden ved overkvalifisering. Av Tabell 9.3 framkommer det at denne er *kr 849 000* for sykepleiere, gitt overkvalifisering i ti år, forstått som at innvandreren da er sys-

selsatt i en jobb som kun krever videregående utdanning, i et helseforetak.

#### Kostnadene

Kostnadene ved tiltaket består av kostnadene til drift av kurset. For sykepleiere varierer disse kostnadene fra *kr 8 500* til *kr 11 500*.<sup>48</sup> Det legges til grunn en kostnad på *kr 10 000*.

#### Netto samfunnsøkonomisk gevinst

Netto samfunnsøkonomisk gevinst ved å tilby et slikt tiltak, gitt den beregnede nyttevirkningen, vil være *kr 839 000 per person*, over denne personens yrkesliv.

### 9.7.10 Nytte- og kostnadsvirkninger av tilpassningskurs for farmasøyter

#### Nyttevirkningene

Nytten er gitt ved å unngå kostnaden ved overkvalifisering. Av Tabell 9.3 framkommer det at denne er *kr 3 883 000* for farmasøyter, gitt overkvalifisering i ti år, forstått som at innvandreren da er syselsatt i en jobb som kun krever videregående utdanning, i et helseforetak.

#### Kostnadene

Kostnadene ved tiltaket består av kostnadene til drift av kurset. For farmasi er denne kostnaden *kr 25 306*.<sup>49</sup>

<sup>48</sup> Kostnadene er innhentet fra Høgskolen i Oslo. Det er ikke klart om dette er 2010- eller 2011-kroner, men dette vil ikke ha mye å si.

<sup>49</sup> Kostnadene er hentet fra Universitet i Oslo. Dette er 2010-priser.

### *Netto samfunnsøkonomisk gevinst*

Netto samfunnsøkonomisk gevinst ved å tilby et slikt tiltak, gitt den beregnede nyttevirkingen, vil være *kr 3 857 694 per person*, over denne persons yrkesliv.

## **9.8 Mål, strategier og tiltak for bedre bruk av innvandreres medbrakte kompetanse**

---

### *Mål*

Alle innvandrere<sup>50</sup> skal få uttelling for sin medbrakte kompetanse slik at andelen innvandrere med fagutdanning eller høyere utdanning som bruker utdanningen i sitt arbeid er den samme som for befolkningen som helhet.

### *Delmål 1*

Alle innvandrere skal ha rett til kartlegging, vurdering og godkjenning av medbrakt kompetanse.

### *Delmål 2*

Innvandrere med utdanning innenfor et fagområde hvor det er mangel på arbeidskraft, skal ha rett til et påbyggingstilbud som setter den enkelte i stand til å oppfylle kravene til utdanning i Norge, og/eller norsk godkjenning, og tilpasse kompetansen til norske krav og forhold.

Utvalget vil peke på at dette målet ikke er nådd og at innvandreres medbrakte kompetanse, både formell og uformell, kan brukes bedre enn i dag. Situasjonsbeskrivelsen dokumenterer at de ressursene som ligger i den utdanning og yrkeskompetansen som innvandreren bringer med seg, ikke blir godt nok brukt. Innvandrere har vanskeligere for å komme inn på arbeidsmarkedet, eller de får oftere jobber som ikke svarer til deres kvalifikasjoner.

### *Strategi*

Hovedstrategien er bedre kartlegging og tilleggsutdanning slik at alle kan få kartlagt medbrakt kompetanse og ved behov få effektiv tilpassingskurs eller tilleggsutdanning for å tilpasse kompetansen til norske forhold.

I første omgang ønsker utvalget å prioritere tilleggsutdanning for personer med utdanning innenfor fagområder hvor det er mangel på arbeidskraft. På sikt, og basert på de erfaringene som høstes, kan en vurdere om rett til tilleggsutdanning skal gjelde for alle innvandrere med utdanning tatt i utlandet.

Inkluderingsutvalget anbefaler å systematisere og effektivisere prosessen med å registrere, kartlegge, vurdere, godkjenne, tilpasse og eventuelt supplere medbrakt kompetanse, slik at innvandrere raskest mulig kan få arbeid, og i størst mulig grad i tråd med sine kvalifikasjoner.

Det er ikke effektivt at innvandrere som kommer til landet med medbrakt utdanning og arbeidserfaring, enten må starte på nytt og gjennomføre utdanningen en gang til, eller må ta arbeid de er overkvalifiserte for.

Den demografiske utviklingen med en stadig aldrende befolkning og økt behov for arbeidskraft, gjør det mer nødvendig enn noen gang å bruke innvandreres medbrakte kompetanse. Ved høy etterspørsel etter arbeidskraft vil innvandringen til Norge trolig fortsatt øke, og det vil være helt avgjørende at samfunnet klarer å bruke de ressursene som innvandrere besitter.

Utvalget foreslår at innvandrere med høyere utdanning tatt i utlandet, gis rett til å få vurdert medbrakt kompetanse ved høyskole eller universitet. NAV får ansvar for å inngå avtale med et landsdekkende utvalg universitet og høyskoler for å tilby faglig kompetansevurdering, godkjenning og eventuell tilleggsutdanning. Utvalget forutsetter at NAV samarbeider tett med både NOKUT og INVIA. Generell godkjenning av utenlandsk utdanning gjennom NOKUT videreføres i sin nåværende form.

Det er ikke alle innvandrere med medbrakt kompetanse som vil ha behov for faglig godkjenning, tilpasning eller tilleggsutdanning for å få brukt sin utdanning på det norske arbeidsmarkedet. For noen vil det være tilstrekkelig med en generell godkjenning gjennom NOKUT, mens andre ikke vil trenge noen form for godkjenning i det hele tatt. Utvalgets forslag er kun knyttet til innvandrere med utdanning fra utlandet som har behov for faglig godkjenning, tilpasning eller tilleggsutdanning for å kunne bruke utdanningen i Norge i relevante yrker.

For flyktninger og familiegjenforente til disse må kompetansekartlegging og vurdering av godkjenning og evt. tilleggsutdanning innarbeides i individuell plan. For arbeidsinnvandrere og familiegjenforente til disse og for innvandrere som familiegjenføres med norsk statsborger, bør det

---

<sup>50</sup> Med innvandrer menes en person som har flyttet til Norge og er registrert i Det sentrale folkeregistret og har lovlig opphold i Norge, jf. definisjonen i innledningen.

være mulighet for kompetansekartlegging og tilgang til tilpasning eller tilleggsutdanning/godkjenning. For alle gjelder at rettighetene utløses ved lovlig opphold i riket og når oppholdet er av en viss varighet, her definert som fra den tid vedkommende er registrert i Det sentrale folkeregisteret. Avhengig av landbakgrunn og utdanning tar denne prosessen ulik tid, og det vil være en avklaringsprosess hvor den nyankomne må bli kjent med det norske opplæringsystem og arbeidsliv, og selv finne ut av sine utdannings- og yrkesambisjoner.

Utvalget viser til den svenske ordningen med kompletterende utdanning (tilleggsutdanning) som kan vise til gode resultater. Det er behov for å utvikle lignende utdanning her i Norge.

Utvalget vil peke på at det vil være en samfunnsøkonomisk gevinst ved å utforme tilpassede kursmoduler for lovregulerte yrker hvor det er mangel på arbeidskraft. Dette framgår av de samfunnsøkonomiske beregningene som er foretatt. Slike kurs bør derfor utformes først for yrkesgrupper som det er etterspørsel etter på arbeidsmarkedet. Eksempler kan være lærere og sykepleiere.

Utvalget tilrår at disse spørsmålene gjennomgås nærmere, herunder hvordan man kan finansiere, organisere og gjennomføre supplerende kurs, og vurdere hvilke yrkesgrupper det er størst etterspørsel etter.

En forutsetning for å kunne effektivisere godkjenningsordningene for høyere utdanning, er at det finnes en sentral oversikt i form av en database over all godkjent utdanning (jf. NOKUT).

Utvalget slutter seg til forslaget fra OECD om å opprette et registreringssystem for medbrakt kompetanse for alle som innvandrer til Norge.

Inkluderingsutvalget støtter Østbergutvalgets forslag om at det utvikles en nasjonal standard for realkompetansevurdering, slik at alle skal få kvalitativt like god vurdering av kompetansen, uavhengig av bosted. Opplæring av førstelinjen i standard og metoder bør prioriteres. Det vises til Utdanningsdirektoratets pågående arbeid for å styrke grunnopplæringen for voksne i samarbeid med Fylkeskommunene og VOX.<sup>51</sup> Utvalget anbefaler at dette arbeidet videreføres og prioriteres.

Utvalget anbefaler utvidet forsøk med Praksiskandidatordningen og Lærekandidatordningen<sup>52</sup> til voksne innvandrere med medbrakt kompe-

tanse som har behov for avkortet løp og yrkespraksis. Effekten av tiltakene må dokumenteres.

#### Tiltak

- Kunnskapsdepartementet bør raskest mulig starte det planlagte arbeidet med en Handlingsplan for vurdering og godkjenning av medbrakt utdanning og eventuell nødvendig supplering (fagkompetanse, arbeidslivskunnskap og språk).
- Utvikle et registreringssystem for medbrakt kompetanse for alle som innvandrer til landet.
- NOKUTs arbeid med videreutvikling av Nasjonal database for godkjenning av høyere utdanning (NAG) intensiveres, slik at saksbehandlere har tilgang til en oppdatert erfaringsdatabase for behandling av søknader, og slik at saksbehandlingstiden kan reduseres.
- Det bør vurderes å innføre gratis oversettelse av utdanningsdokumenter ved søknad om godkjenning av utdanning tatt i utlandet. Målgruppen er personer som er registrert bosatte i Norge<sup>53</sup>, og retten kan for eksempel inntre etter ca seks måneder i landet.
- Personer med høyere utdanning gis rett til å få vurdert medbrakt kompetanse ved høyskole eller universitet. NAV gis ansvar for å sikre tilgang til et landsdekkende tilbud gjennom avtaler med utvalgte universitet og høyskoler.
- Utrede innføring av tilleggsutdanning for innvandrere med høyere utdanning fra utlandet, etter lignende modell som finnes i Sverige. Utredningen skal undersøke hvordan supplerende moduler for sentrale fagyrker kan finansieres, organiseres og gjennomføres med sikte på innføring og etablering i løpet av en to års periode. Tilleggsutdanning skal, i første omgang, organiseres innenfor fagfelt hvor det er mangel på arbeidskraft. Kursene skal legge vekt på faglige krav, arbeidslivskunnskap (herunder HMS), yrkesrettet språkopplæring og utvikling av faglig relevant nettverk. Utredningen bør også vurdere inntektssikring for deltakere i kursperioden. Kursene finansieres gjennom særskilt tilskudd.
- Det bør vurderes å opprette flere plasser på tilpassingskurs, innenfor lovregulerte yrker hvor det er mangel på arbeidskraft.
- Det bør vurderes å opprette flere plasser for (fagtilpasset) norsk kurs ved høyskoler og uni-

<sup>51</sup> Utlendingsdirektoratet (2011), *Årsrapport 2010*, Utdanningsdirektoratet, se også Tildelingsbrev for 2010 til Utdanningsdirektoratet fra Kunnskapsdepartementet.

<sup>52</sup> Disse ordningene er beskrevet i kapittel 7.

<sup>53</sup> Registrert bosatte, det vil si at de ifølge Det sentrale folkeregisteret forventes å oppholde seg her i landet i minst seks måneder. Definisjonen er hentet fra SSB.

versiteter for deltakere som søker om opptak til høyere utdanning i Norge, eller har slik utdanning fra utlandet.

- Inkluderingsutvalget støtter Østbergutvalgets anbefaling om at myndighetene fortsetter arbeidet med å utvikle en nasjonal standard og lik praksis for realkompetansevurdering, og at informasjonsarbeidet rundt ordningen styrkes.
- Fylkeskommunene må legge til rette for utvidet bruk av praksiskandidatordningen for voksne innvandrere med medbrakt yrkeserfa-

ring. Det må kartlegges om ordningen gir tilstrekkelig overgang til egnet arbeid.

#### *Indikatorer*

- Antall søknader om godkjenning av utenlandsk utdanning.
- Antall saker som blir godkjente av NOKUT, universiteter og høyskoler.
- Andel innvandrere som får brukt sin medbrakte kompetanse i relevante yrker.

## Kapittel 10

# Demokrati og deltakelse: formelle og uformelle integreringsarenaer

### 10.1 Innledning

Utvalget skal diskutere, vurdere og foreslå tiltak knyttet til hvordan man bedre kan inkludere personer med innvandrerbakgrunn på sentrale samfunnsarenaer, og bringe deres erfaringer, kompetanse og synspunkter inn i offentlig debatt og demokratiske prosesser.

Hvorfor er deltakelse i demokrati og sivilsamfunn viktig for integrering og inkludering? Hvordan er innvandrerbefolkningens deltakelse i politikk og samfunnsliv sammenliknet med resten av befolkningen? Hvilke forskjeller er det i deltakelse på sivilsamfunnets ulike arenaer og hva er årsakene til avvikene? Hva kan den tradisjonelle frivilligheten gjøre for å inkludere innvandrerbefolkningen og dermed øke deltakelsen, og hvordan kan innvandrerorganisasjoner åpne seg mot majoritetssamfunnet? I dette kapitlet presenteres først det mest relevante kunnskapsgrunnlaget i forhold til disse spørsmålene. I andre del drøftes mål for innvandrerbefolkningens deltakelse i politikk og samfunnsliv, hvilke strategiske valg som bør foretas og hvilke tiltak som bør iverksettes.

Politisk integrering dreier seg både om at innvandrere benytter seg av sine muligheter til å delta, og at offentlige institusjoner tilrettelegger for deltakelse.<sup>1</sup> Politisk integrering omfatter minst tre dimensjoner:<sup>2</sup>

- tillit til politiske institusjoner
- politisk deltakelse og innflytelse
- tilslutning til demokratiske verdier

I et velfungerende demokrati deltar hele befolkningen i beslutninger som angår fellesskapet.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Rogstad, J. (2007), *Demokratisk fellesskap. Politisk inkludering og etnisk mobilisering*, Oslo: Universitetsforlaget

<sup>2</sup> Tillie, J. og D. Jacobs (red.) (2004), "Social Capital and Political Integration of Migrants". I: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 30 (3): 419-427

<sup>3</sup> Det vises til kapittel 11, Felleskap: verdier og konfliktløsning

Dette forutsetter at minoritetsbefolkningen deltar på lik linje med majoritetsbefolkningen. I Norge er ikke dette tilfelle.<sup>4</sup> Det overordnede bildet er at innvandrerbefolkningen deltar mindre, både i det politiske systemet og på sivilsamfunnets arenaer, selv om det er store variasjoner mellom ulike grupper. Særlig enkelte innvandrergrupper med dårlige levekår, kvinner og unge innvandrere deltar i liten grad. Jo lavere inntekt og utdanning innvandrere har, jo mindre deltar de på sivilsamfunnets ulike arenaer og i politiske prosesser. Dette gjør at innvandrere får mindre makt og innflytelse. Dette er en demokratisk utfordring og kan vitne om lav tillit til samfunnets institusjoner og liten grad av fellesskapsfølelse i deler av innvandrerbefolkningen.

En annen tendens er: dess nærmere den utøvende makten man kommer, dess mindre speiles mangfoldet i befolkningen. Det er særlig i utøvende politiske organer, som f.eks. regjering og formannskap i kommunene, at innvandrere er svakt representert. Det synes å være tilsvarende få representanter for innvandrerbefolkningen i ledelsen i arbeidslivets organisasjoner, media, frivillige organisasjoner m.v. Dette innebærer skjevheter i fordeling av makt, innflytelse og ressurser. Vil dette endre seg over tid (dvs. at strategien er å fremskynde en positiv utvikling) eller er dette en systematisk og strukturell skjevhet som må snus?

En kopling mellom frivillig arbeid og medlemskap i demokratisk oppbygde organisasjoner er ansett som ønskelig i et demokratisk perspektiv. Derfor synes minoritetenes manglende formelle representasjon i organisasjonssamfunnet, i form av medlemskap og styreposisjoner, å være et enda større problem enn deres mangel på deltakelse i frivillig arbeid. Underrepresentasjon av minoriteter i organisasjonssamfunnet kan forstås som et representasjons- og demokratiproblem, i vel så stor grad som et inkluderingsproblem.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Rogstad (2007)

### Boks 10.1 Ulikheter i deltakelse mellom innvandrerbefolkningen og resten av befolkningen

- Innvandrerbefolkningen deltar mindre, både i det politiske systemet og på sivilsamfunnets arenaer.
- Det er særlig lav deltakelse blant enkelte innvandrergrupper med dårlige levekår, kvinner og unge.
- Ved stortingsvalg stemmer 3 av 4 i befolkningen som helhet, mens halvparten av stemmeberettigede med innvandrerbakgrunn avlegger stemme.
- Mangfoldet i befolkningen gjenspeiles i liten grad i «maktens korridorer» (bl.a. i regjering, i formannskap i kommunene, i ledelsen i arbeidslivets organisasjoner, i media og i frivillige organisasjoner)
- Innvandrerbefolkningen deltar i mindre grad i frivillig arbeid innen kultur- og fritidssektoren og innen velforeninger, men er mer aktive enn resten av befolkningen innen velferd, utdanning, og i religiøse organisasjoner.
- Det er særlig den formaliserte deltakelsen, gjennom medlemskap eller verv, som er lavere blant innvandrere. Innvandrerbefolkningen har en organisasjonsgrad i fagforeninger som er 15 prosentpoeng lavere enn hos lønnstakere generelt.
- Ungdom med innvandrerbakgrunn, og særlig jenter, deltar i langt mindre grad i frivillige organisasjoner enn ungdom med norsk bakgrunn.
- Personer med innvandrerbakgrunn er underrepresentert i media, både som nyhetsformidlere, kilder og intervjuobjekter. Framstillingen av innvandrerbefolkningen er ofte lite nyansert.

Deltakelse handler om hvordan innbyggerne i samfunnet bruker sine formelle rettigheter i praksis og hvordan de bidrar til demokratibyggning. Deltakelse i nabolag/lokalmiljø, fritids- og kulturaktiviteter, frivillige organisasjoner og media kan defineres som «det lille demokratiet». «Det store demokratiet» omhandler politisk liv – deltakelse i politiske organisasjoner og valg.<sup>6</sup> Deltakelse er viktig både for den enkelte og for samfunnet som helhet. Mangel på samhandling og kontakt fører lett til frykt for «det andre», det ukjente. Dette kan motvirke samhørighet, hindre inkludering og bygge opp under fordommer og diskriminering.

Utvalget har i gjennomgangen av innvandre- res deltakelse i demokrati og sivilsamfunn særlig

fokusert på samfunnsarenaer som er sentrale for makt og innflytelse. Disse er:

- bruk av stemmeretten til å velge folkets representanter til Stortinget eller kommunestyre
- deltakelse i politiske partier
- påvirkning gjennom interesseorganisasjoner<sup>7</sup>
- påvirkning gjennom «den fjerde statsmakt» – media<sup>8</sup>

Utvalget har valgt å legge vekt på deltakelse på disse fire arenaene fordi de er sentrale kanaler for innflytelse og maktutøvelse, der innvandrerbefolkningen i det store og hele er lavere representert enn majoritetsbefolkningen.

Utvalget har videre valgt å legge vekt på hele spekteret av deltakelse i sivilsamfunnet,<sup>9</sup> som en

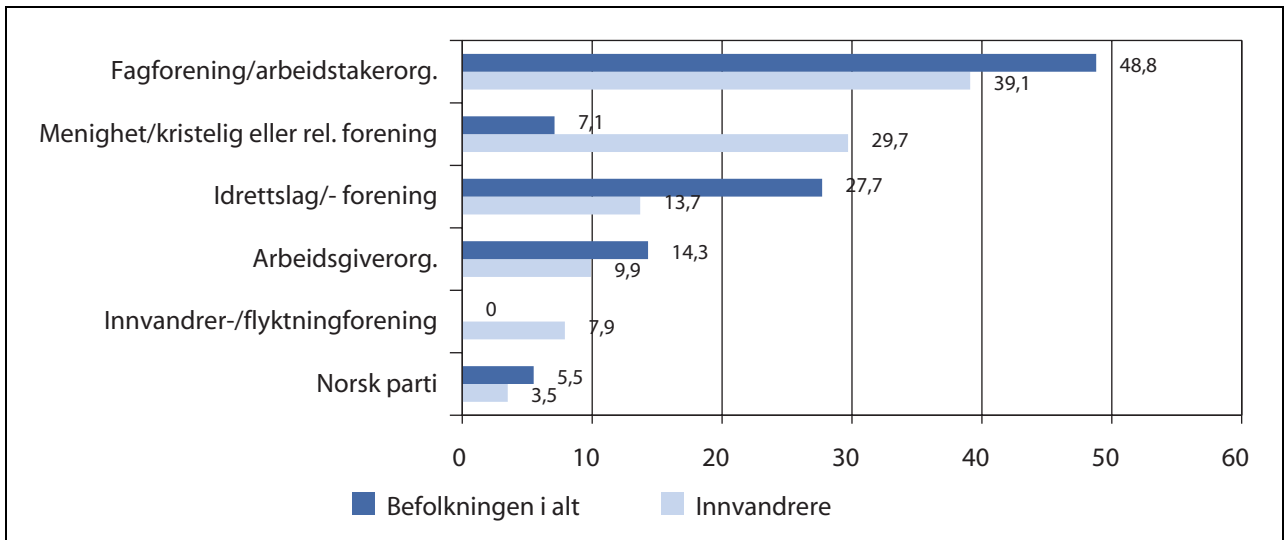
<sup>5</sup> Wollebæk, D. og K. H. Sivesind (2010), *Fra folkebevegelse til filantropi? Frivillig innsats i Norge 1997-2009*, Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

<sup>6</sup> Helgesen, M. K. (2006), *Brukermedvirkning – realiteter og idealer*, NIBR notat 2006:13. Skillet mellom "det store" og "det lille" demokratiet er utgangspunktet for at kommunenes innbyggere kan delta i kraft av sin rolle som brukere. I "det store" demokrati deltar innbyggerne som borgere i forhold til de etablerte politiske institusjonene Stortinget, fylkestinget og kommunestyrene. (..). De deltar i stor grad både ut fra, og for å komme fram til, en allmenninteresse. "Det lille" demokratiet er definisjonen på den deltakelsen som foregår i tett tilknytning til innbyggernes hverdagsliv. (..) I "det lille" demokrati medvirker innbyggerne ut fra en egeninteresse, fordi de vil endre, eventuelt bedre, noe i tilknytning til sitt dagligliv.

<sup>7</sup> St.meld. nr. 39 (2006-2007), Frivillighet for alle, Kultur- og kirke departementet. "De fleste interesseorganisasjonene har som formål å vinne aksept for og bedre vilkårene for en bestemt sak eller en gruppe mennesker. Deres oppmerksomhet er derfor ofte rettet mot å påvirke offentlig politikkutforming."

<sup>8</sup> Fauli, A. m.fl (2007), *Lokale møteplasser? Ulike modeller for ulike behov*, Humanistisk Prosjektsemester

<sup>9</sup> Sivilsamfunn defineres gjerne vidt som "den tredje sektor mellom stat og marked". Sivilsamfunnet består av frivillige organisasjoner, interessegrupper, sosiale bevegelser m.m. Sivilsamfunnet er arena for kollektiv handling rundt felles interesser, formål og verdier. I praksis er grensene mellom myndighetene, det sivile samfunnet og markedet ofte komplekse, uskarpe og forhandlet. Sivilsamfunnet er en viktig del av demokratiet.



Figur 10.1 Andel som er medlem av forskjellige organisasjoner eller foreninger<sup>1</sup>. Befolkningen i alt og innvandrerbefolkningen<sup>2</sup> fra ti ikke-vestlige land. Prosent

<sup>1</sup> Andelen som er organisert i fagforening/arbeidstakerforening og i arbeidsgiverorganisasjoner er beregnet ut fra andelen sysselsatte.

<sup>2</sup> Innvandrere og norskfødte med to utenlandsfødte foreldre.

Kilde: SSB, levekår blant innvandrere 2005/2006 (LKI) og Levekårsundersøkelsen 2004 (LKU).

viktig arena for integrering i Norge. Dette gjelder frivillige organisasjoner, fritidsaktiviteter og uorganisert frivillig arbeid. Deltakelse på andre viktige samfunnsarenaer, som utdanning og arbeidsliv, omtales i andre kapitler og må sees i sammenheng med omtalen av deltakelse i dette kapitlet.

Hvis de ulikhetene i deltakelse som er beskrevet blir fjernet eller redusert, vil det norske demokratiet bli styrket.

## 10.2 Innvandreres deltakelse på ulike samfunnsarenaer

### 10.2.1 Situasjonsbeskrivelse

I sin tiltredelseserklæring (Soria Moria II) understreket regjeringen Stoltenberg at et levende og desentralisert demokrati med bred deltakelse er grunnleggende for å møte samfunnsutfordringene. I Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets Prop. 1 S (2010-2011) sies følgende:

*Alle innbyggjarar i Noreg skal ha like moglegheiter til å engasjere seg i nærmiljø, i fritidsaktivitetar til barna og politisk liv og det sivile samfunn. Frivillige organisasjonar er viktige aktørar i eit demokratisk og inkluderande samfunn. For å hindre at det utviklar seg eit klassesdelt samfunn der innvandrarak og barna deira har dårlegare levekår enn andre, vil regjeringa kjempe mot for-*

*skjellsbehandling og bygge ned barrierar mot deltaking. Politikken skal bidra til tillit til institusjonar i samfunnet og innbyggjarar imellom. Slik tillit er viktig for å støtte opp under ordningar i velferdsamfunnet og styrkje fellesskap og samhald.*

Innvandreres deltakelse på ulike samfunnsarenaer varierer med landbakgrunn, innvandringsårsak, kjønn, alder, utdanningsbakgrunn og ikke minst botid i Norge. Det er større variasjon i innvandringen til Norge enn til mange andre europeiske land. Det er store forskjeller i hvem som innvandrer, årsaken til innvandring, og hvor lenge innvandrere har bodd i Norge. De aller fleste innvandrere og barna deres deltar aktivt i utdanning, arbeidsliv og på ulike samfunnsarenaer. Det er likevel systematiske forskjeller mellom majoritetsbefolkningen og innvandrerbefolkningen på noen sentrale områder som blant annet valgdeltakelse.<sup>10</sup>

En av fem unge med innvandrerbakgrunn fra Pakistan, Vietnam eller Tyrkia var i 2006 medlem av et idrettslag eller en idrettsforening.<sup>11</sup> Menn er langt oftere medlem av en idrettsforening enn kvinner, og de yngste er litt oftere organisert enn de eldre ungdommene. 6 prosent var medlem av

<sup>10</sup> Prop. 1 S (2010-2011), Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

<sup>11</sup> Løwe, T. (2008), *Levekår blant unge med innvandrerbakgrunn*, Rapporter 2008/14, Statistisk sentralbyrå



### Boks 10.2 Citizen participation

*Citizen participation is the redistribution of power that enables the have-not citizens, presently excluded from the political and economic process, to be deliberately included in the future*

Kilde: Sherry R. Arnstein (1969), A Ladder of Citizen Participation

et norsk politisk parti, partipolitisk ungdomsorganisasjon eller kvinnepolitisk parti, mens 3 prosent var medlem av innvandrer- eller flyktningsforening. Når det gjelder medlemskap i innvandrer- eller flyktningsorganisasjoner er det store variasjoner mellom gruppene i mellom, men gjennomsnittlig har deltakelsen gått en del ned siden 1996.<sup>12</sup>

Forskning<sup>13</sup> viser at innvandreres tilknytning til frivillige organisasjoner bidrar til utvikling av tillit på individnivå. På samfunnsnivå kan tillit, eller sosial kapital, ansees som en sentral forutsetning for et demokratisk samfunn, blant annet fordi et høyt tillitsnivå medfører høyere oppslutning omkring de demokratiske institusjonene og i politiske valg. I Norge foregår en stor del av det frivillige arbeidet i nærmiljøets organisasjoner, omkring barne- og ungdomsorganisasjoner, idrett og nabolagsorganisasjoner, som borettslag og velforeninger.<sup>14</sup> I Norge har man altså et sterkt lokalt foreningsliv.<sup>15</sup> Slike organisasjoner er sentrale arenaer for den norske tillitsproduksjonen. Dette gjør at foreningslivet i nærmiljøet er viktige arenaer for brobygging, også mellom minoritet og majoritet. Deltakelse på felles møteplasser i nærmiljøet kan bidra til å styrke fellesskapsfølelsen og å øke tillitsbånd mellom minoritets- og majoritetsbefolkningen.<sup>16</sup>

<sup>12</sup> Blom, S. og K. Henriksen (red.) (2008), *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006*, Rapport 2008/5, Statistisk sentralbyrå

<sup>13</sup> Hagelund, A. og J. Loga (2009), *Frivillighet, innvandring, integrasjon. En kunnskapsoversikt*, Rapport 2009:1, Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

<sup>14</sup> Christensen D. A., K. Strømsnes og D. Wollbæk (2011), *Organisasjonene i Hordaland 1999-2009*, Rapport 2011-3, Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

<sup>15</sup> Det sterke lokale foreningslivet kan også knyttes til en desentralisert styringsmodell som også kjennetegner det norske demokratiet.

Myndighetene kan tilrettelegge for, og oppmuntre til, deltakelse samt forebygge barrierer for deltakelse. Myndighetene kan også påvirke hva slags deltakelse som er ønskelig, gjennom bl.a. tilskuddsordninger. Men det enkelte individ vil likevel ha sin egen subjektive oppfatning av hvor mye, og hvordan, hun/han til enhver tid ønsker og makter å delta.

### 10.3 Demokrati: valgdeltakelse, deltakelse i politiske partier og representasjon på nasjonalt og lokalt nivå

*Demokrati er ingen tilskuersport. Det krever aktiv deltakelse fra hver enkelt av oss.*<sup>17</sup>

Det kan se ut som om innvandrerbefolkningen i Norge er mindre interessert i norsk politikk enn majoritetsbefolkningen,<sup>18</sup> men denne delen av befolkningen er mer interessert jo videre området for politikk defineres. Å stemme ved valg er den deltakelsesformen som både majoritet og minoritet mener er mest effektiv. På andreplass kommer deltakelse i frivillige organisasjoner, men minoritetene har ikke like stor tro på denne deltakelsesformen som majoriteten har. På tredjeplass kommer det å delta i et politisk parti. Dette er et tydelig uttrykk for fortsatt tillit til tradisjonelle deltakelsesformer i sivilsamfunnet, også fra minoritetsgrupper. Samtidig er gruppen med ikke-vestlig bakgrunn mer positiv til det å delta i demonstrasjoner og aksjoner og nettbasert deltakelse enn personer med vestlig bakgrunn. Dette kan være et uttrykk for at personer med ikke-vestlig bakgrunn har mindre tro på de etablerte kanalene.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Loga, J. (2011), *Inkludering i nærmiljø. Frivillige organisasjoner som flerkulturelle møteplasser*, Rapport 2011-5, Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor; Ødegård, G. (2010), *Foreningsliv i et flerkulturelt lokalsamfunn. En studie om integrasjon og sosial kapital*, Rapport 2010-6. Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

<sup>17</sup> Woon, L. L. (2007), innlegg på landskonferansen til Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM), <http://www.kim.no/templates/Page.aspx?id=2397>, hentet 04.06.2011

<sup>18</sup> Den politiske deltakelsen er gjennomgående lavere blant minoritetsgruppene, sammenliknet med majoritetsbefolkningen, i de fleste europeiske land, både om en ser på de etablerte konvensjonelle kanalene for deltakelse og i de ikke-konvensjonelle måtene å delta på. jf. kapittel 4. Hovedtrekk ved integreringspolitikken i Norge sammenliknet med Sverige, Danmark, Storbritannia, Frankrike og Canada.

<sup>19</sup> Eimhjellen E. og S. B. Seggaard (2010), *Etniske minoriteter og frivillige organisasjoner*, Rapport 2010:8 Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

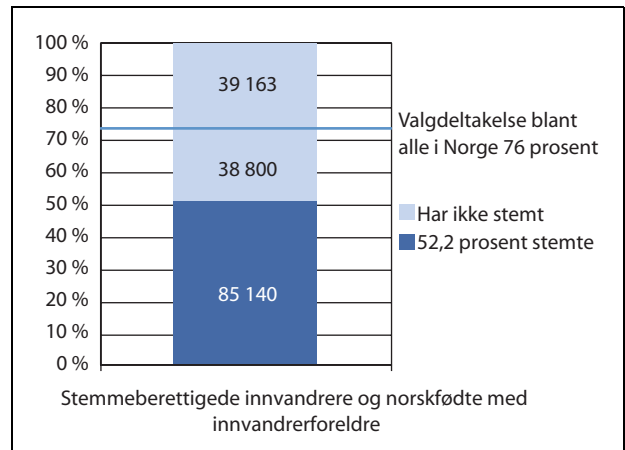
To krav må være innfridd for at minoritetsgrupper skal bli inkludert i demokratiet: For det første må minoriteter sikres muligheter for politisk deltakelse, og for det andre må de være seg sitt ansvar bevisst og bruke de politiske rettigheter de har fått. Det er altså ikke nok at mulighetene for politisk deltakelse er gitt – innvandrerbefolkningen må selv ha vilje til, og ønske om, å delta.<sup>20</sup>

Individuelle ressurser, sosial kapital og politiske muligheter som tilbys, former innvandreres politiske integrering. Utdanning og språkkunnskaper er av avgjørende betydning for deres politiske deltakelse.<sup>21</sup>

### 10.3.1 Valgdeltakelse

*Skal demokratiet ha legitimitet, må velgerkorpset gjenspeile de befolkningsendringer som har funnet sted. Et vel fungerende demokrati forutsetter politisk deltakelse, også av minoritetsgruppene.*<sup>22</sup>

Valgdeltakelsen for innvandrere med norsk statsborgerskap er lavere enn valgdeltakelsen for befolkningen sett under ett. Mens den gjennomsnittlige valgdeltakelsen i befolkningen har ligget på rundt 76 prosent ved stortingsvalg,<sup>23</sup> var det bare 52 prosent av de stemmeberettigede med innvandrerbakgrunn som deltok ved valget i 2009 (innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre). Til sammen var det ca. 78 000 personer med innvandrerbakgrunn som ikke stemte. Forskjellen i valgdeltakelse på 24 prosentpoeng mellom stemmeberettigede med innvandrerbakgrunn og stemmeberettigede med norsk bakgrunn, tilsvarer ca. 38 800 personer. Så mange flere personer med innvandrerbakgrunn må stemme for at valgdeltakelsen til denne gruppen skal bli like høy som for valgdeltakelsen i befolkningen totalt, jf. figur 10.2. Sammenliknet med befolkningen i alt har valgdeltakelsen blant personer med innvandrerbakgrunn ligget 24-25 prosentpoeng lavere de siste tre stortingsvalgene.<sup>24</sup>



Figur 10.2 Valgdeltakelse blant stemmeberettigede innvandrere. Stortingsvalg 2009. Antall som ikke stemte og antall som måtte ha stemt for å oppnå valgdeltakelse som i befolkningen i alt.

Kilde: Valgstatistikk, SSB

Det er store forskjeller i valgdeltakelse mellom de ulike innvandrergruppene. Valgdeltakelsen har, som annen deltakelse, stor sammenheng med botid, alder og landbakgrunn. Det er også slik at høyere utdanning og høyere inntekt gir høyere valgdeltakelse. At innvandrerbefolkningen generelt er yngre og tjener mindre, kan være med på å forklare at de stemmer i mindre grad enn befolkningen for øvrig. For noen innvandrergrupper er det likevel liten sammenheng mellom valgdeltakelse og deres utdannings-, sysselsettings- og inntektsnivå.

Tendensen gjennom flere år, er at innvandrere fra USA, India og Sri Lanka har høyest valgdeltakelse ved stortingsvalg (bortsett fra europeiske innvandrere). Innvandrere fra Balkan har svært lav valgdeltakelse, selv om denne gruppen skårer (relativt) høyt på andre levekårsindikatorer og integrasjonsindikatorer. Særlig er deltakelsen lav blant unge fra Vietnam og Balkan. I disse gruppene var det færre enn en av tre som stemte i 2009.

Vietnamesere er en gruppe som deltar i arbeids- og utdanningsliv i større grad enn mange andre ikke-vestlige innvandrere, men som har lav valgdeltakelse. Valgdeltakelsen ved stortingsvalget i 2009 økte blant velgere med afrikansk, irakisk, iransk og pakistansk bakgrunn. Ulikheter i deltakelse mellom kvinner og menn har jevnet seg ut.

Ved lokalvalgene i 2007 lå valgdeltakelse for hele befolkningen på 62 prosent. 40 prosent av de norske statsborgerne med innvandrerbakgrunn

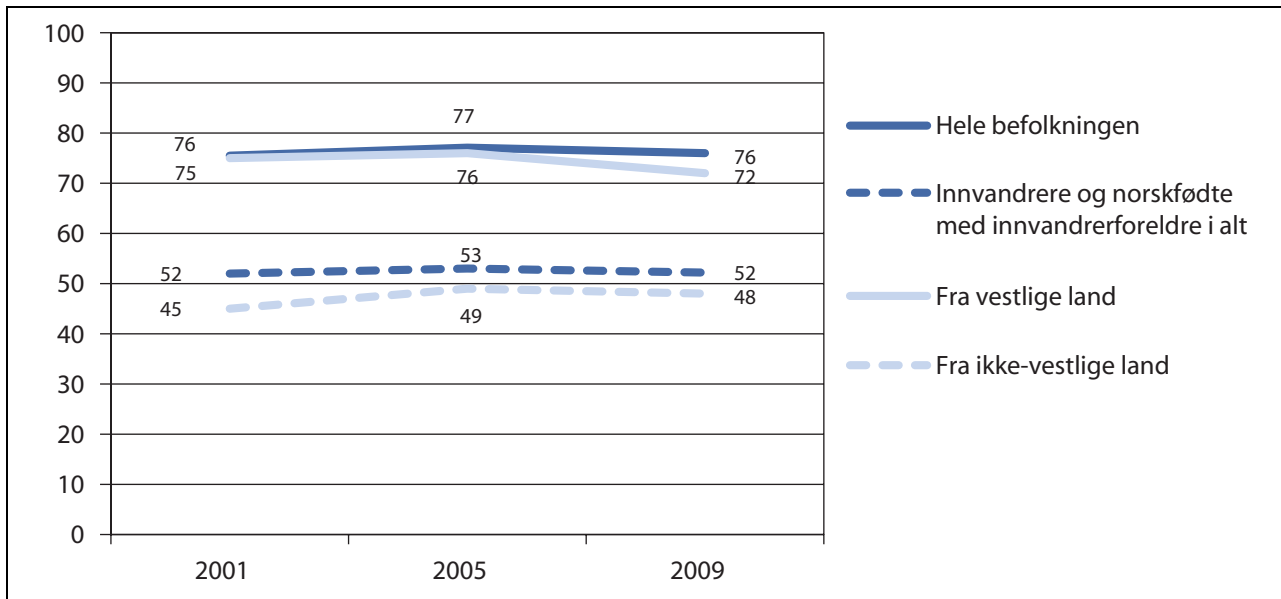
<sup>20</sup> Rogstad (2007)

<sup>21</sup> Morales L. og M. Giugni (red.) (2011), *Social Capital, Political Participation and Migration in Europe. Making Multicultural Democracy Work?* Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan

<sup>22</sup> Rogstad (2007)

<sup>23</sup> Henriksen, K. (2010), *Valgdeltakelsen blant innvandrere ved Stortingsvalget 2009*, Rapport 2010/19, Statistisk sentralbyrå. Valgdeltakelsen har variert noe i perioden etter andre verdenskrig, men generelt kan man si at rundt tre av fire pleier å stemme. Ved det "store mobiliseringsvalget" i 1965 stemte 85 prosent, mens ved de to siste valgene var deltakelsen som ved valget i 1957, ved at rundt tre av fire avla stemme (Henriksen, 2010, s. 17f.).

<sup>24</sup> Henriksen (2010)



Figur 10.3 Valgdeltakelse ved stortingsvalg blant alle, innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, etter vestlig/ikke-vestlig bakgrunn<sup>1</sup>. Prosent

<sup>1</sup> SSB sluttet å bruke kategoriene «vestlig» og «ikke-vestlig» i 2008.

Kilde: Valgstatistikk, SSB

og 36 prosent av de utenlandske statsborgerne benyttet stemmeretten sin. Sammenliknet med valget i 2003 økte valgdeltakelsen blant de ikke-vestlige statsborgerne med 3 prosentpoeng. Det er størst økning blant somaliske statsborgere. 36 prosent av somalierne stemte ved 2007 valget, en økning på 13 prosentpoeng sammenliknet med forrige valg. Hele 3 av 4 ikke-vestlige innvandrere stemte Ap, SV eller RV ved dette valget. Halvparten stemte på Arbeiderpartiet.

Regjeringen har som mål at valgdeltakelsen blant personer med innvandrerbakgrunn skal være lik valgdeltakelsen i befolkningsgjennomsnittet. Kommunal- og regionaldepartementet har et eget tilskudd til å øke valgdeltakelsen og kunnskapen om valg. IMDi har, i samarbeid med Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM), frivillige organisasjoner og politiske partier, gjennomført flere informasjons- og mobiliseringstiltak for å øke valgdeltakelsen i innvandrerbefolkningen.

Ca. 163 000 personer med innvandrerbakgrunn hadde stemmerett ved stortingsvalget i 2009.<sup>25</sup> Ved kommune- og fylkestingsvalget høsten 2011 har 392 300 personer med innvandrerbakgrunn stemmerett. I alt utgjør personer med

innvandrerbakgrunn 10,4 prosent av de stemmeberettigede ved dette valget. Av de stemmeberettigede med innvandrerbakgrunn bor 117 400 (25 prosent) i Oslo.

Sammenliknet med valget for fire år siden er det 70 000 flere utenlandske statsborgere som kan stemme ved valget høsten 2011. Halvparten av denne økningen skyldes arbeidsinnvandring fra EØS området. Det er 25 500 flere fra Polen som kan delta ved dette valget. Den største gruppen er svenske statsborgere med 34 800 stemmeberettigede.

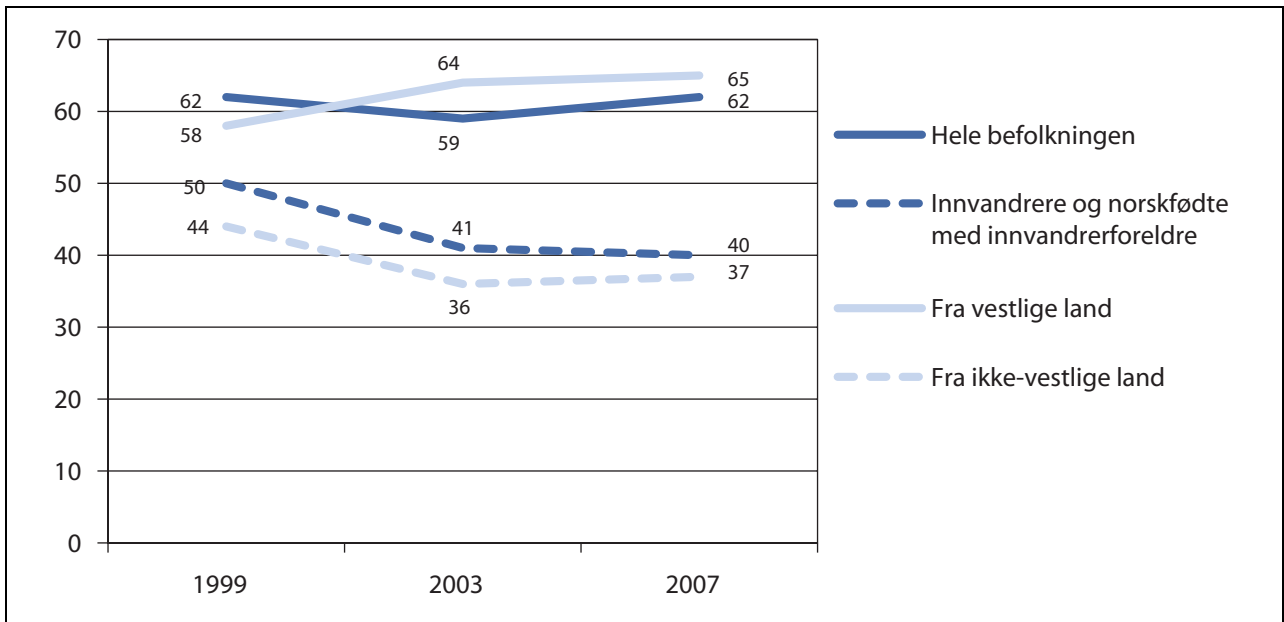
Figurene 10.5 og 10.6 viser tall for stemmeberettigede norske statsborgere med innvandrerbakgrunn etter landbakgrunn, og utenlandske statsborgere med stemmerett fra noen utvalgte land.

#### Stemmeplikt

Stemmeplikt er brukt i flere demokratiske land for å øke valgdeltakelsen og demokratisk legitimitet. Oppslutning om felles verdier forutsetter at borgere er inkludert i samfunnet og har en reel mulighet til å delta i, og påvirke, beslutningsprosesser.

Internasjonale undersøkelser tyder på at stemmeplikt øker valgdeltakelsen med mellom 5 og 12 prosent.<sup>26</sup> Ordningen øker også tallet på både forkastede og blanke stemmer. I Belgia, Luxemburg, Australia og Hellas (alle med stemmeplikt) ligger

<sup>25</sup> Ved stortingsvalg må man være norsk statsborger. Ved kommunestyre- og fylkestingsvalg kan innvandrere med norsk statsborgerskap eller minimum tre års botid i Norge stemme. I tillegg kan nordiske statsborgere som har bosatt seg i Norge senest 30. juni i valgåret, stemme.



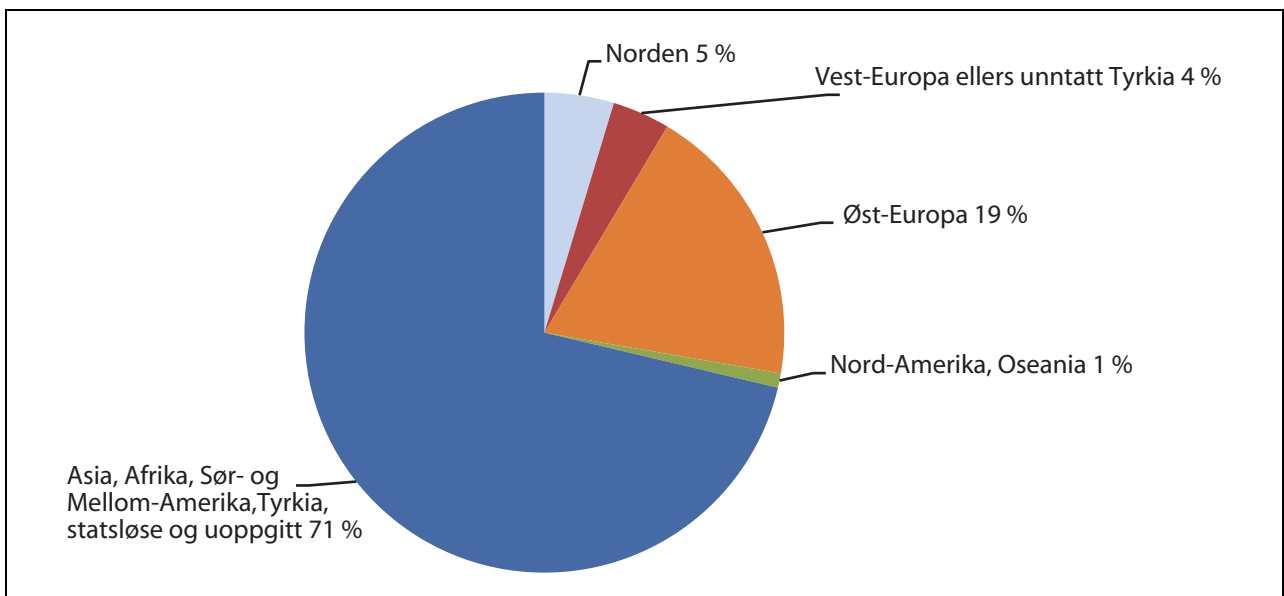
Figur 10.4 Valgdeltakelse ved lokalvalg blant alle, innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, etter vestlig/ikke-vestlig bakgrunn<sup>1</sup>. Prosent

<sup>1</sup> SSB sluttet å bruke kategoriene «vestlig» og «ikke-vestlig» i 2008.

Kilde: Valgstatistikk, SSB

tallet på forkastede stemmer på rundt 5 prosent, mens tilsvarende tall for Norge er 0,1 prosent. Stemmeplikt er ikke et nytt fenomen. Liechtenstein (1862), Belgia (1893), Argentina (1914), Luxemburg (1919) og Australia (1924) var blant de første landene i verden som introduserte stemme-

plikt.<sup>27</sup> Valgdeltakelsen i Australia er den høyeste i verden og ligger på om lag 95 prosent, samtidig som landet er et av de mest flerkulturelle blant OECD landene med 25 prosent av befolkningen født i utlandet. Det er også stor oppslutning om

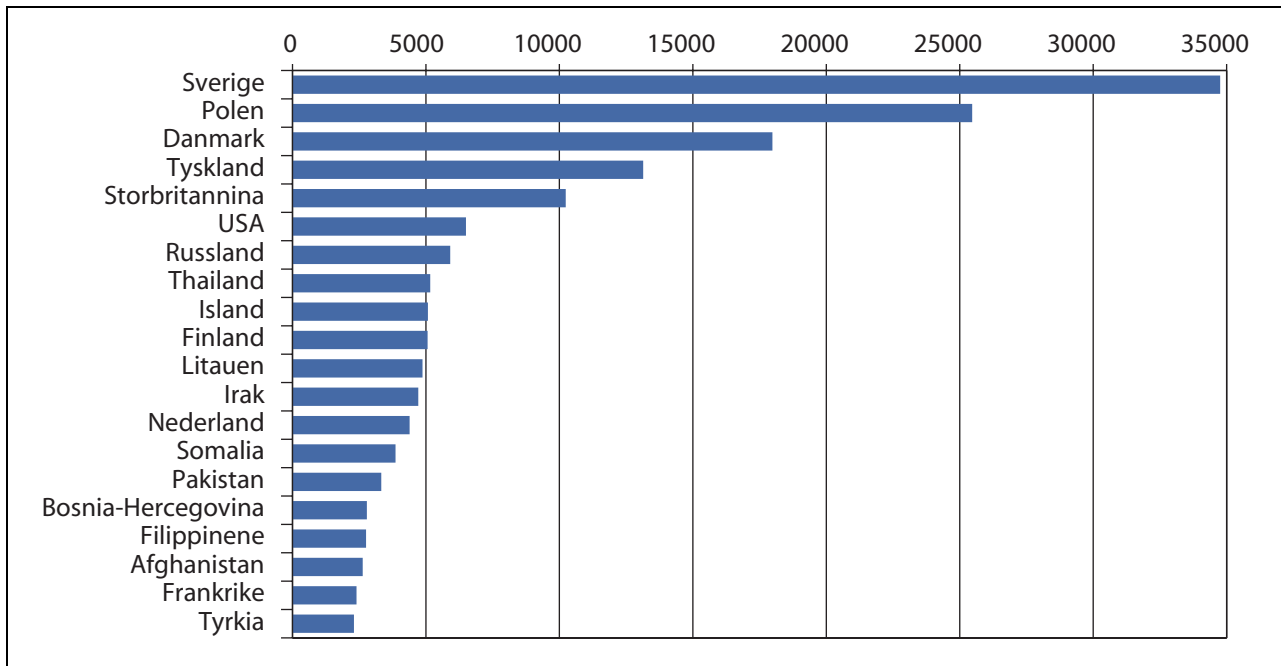


Figur 10.5 Utregnede tall for stemmeberettigede norske statsborgere med innvandrerbakgrunn<sup>1</sup>, etter landbakgrunn (verdensregion)<sup>2</sup>. Mars 2011. Prosent

<sup>1</sup> Personer med to utenlandsfødte foreldre.

<sup>2</sup> Eget, mors eller fars fødeland.

Kilde: Befolkningsstatistikk, SSB



Figur 10.6 Utregnede tall for stemmeberettigede utenlandske statsborgere<sup>1</sup>, etter landbakgrunn<sup>2</sup>. Utvalgte land. Mars 2011. Prosent

<sup>1</sup> Personer med to utenlandsfødte foreldre.

<sup>2</sup> Eget, mors eller fars fødeland.

Kilde: Befolkningsstatistikk, SSB

stemmeplikt i Australia, hvor ordningen får støtte fra 74 prosent av befolkningen.<sup>28</sup>

### 10.3.2 Representasjon i folkevalgte organer og deltakelse i partier

*Representasjon av innvandrere i folkevalgte organer viser et sprikende mønster. Det er nærmest fiasko på nasjonalt nivå, og suksess lokalt.*<sup>29</sup>

Det er sjelden at personer med innvandrerbakgrunn blir valgt inn på Stortinget. I 2001 kom den første «ikke-vestlige» representanten inn på Stortinget, i 2005 den andre og i 2009 den tredje. Ser en derimot på lokalvalgene, har det vært en positiv endring, slik at personer med innvandrerbakgrunn ikke er underrepresentert blant de innvalgte. Tvert i mot ble representanter med «ikke-

vestlig» bakgrunn overrepresentert etter valget i 2007 i noen befolkningsrike kommuner.

Antallet kommunestyrerepresentanter med bakgrunn fra land utenfor EU/EØS økte med over 50 prosent fra 2003 til 2007. Etter kommunevalget i 2007 økte antallet kommunestyrerepresentanter med bakgrunn fra Afrika, Asia, Latin-Amerika og Øst-Europa fra 92 til 140. Representanter med innvandrerbakgrunn utgjorde 17 prosent i Oslos bystyre. Listekandidatene speiler innvandrerbefolkningens fordeling om en klassifiserer dem ut i fra region (Asia, Afrika osv).<sup>30</sup> Men de er skjevt fordelt partipolitisk.

Ved valget i 2007 stod nesten seks av ti kandidater med innvandrerbakgrunn på venstresidens lister. Langt de fleste av disse representantene ble også valgt inn for partier på venstresiden: Av de som kom inn, stod 77 prosent på listene til AP, SV eller RV.<sup>31</sup> I den omfattende kategorien «ikke-vestlig» var det i forhold til befolkningen totalt noen flere kvinnelige listekandidater, men for noen grupper (eksempelvis Sri Lanka og Tyrkia og Somalia) var kvinneandelen lav (28, 28 og 29

<sup>26</sup> Lijphart, A. (2000), «Turnout». I: R. Rose (red.), *International Encyclopedia of Elections*, Washington, DC: CQ Press

<sup>27</sup> NOU 2006:7, Det lokale folkestyret i endring?

<sup>28</sup> Sawyer, M., N. Abjorensen og P. Larkin (2009), *Australia: the State of Democracy*, Sydney: The Federation Press

<sup>29</sup> Bjørklund, T. sitert i Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2010), *Mobilisering til val: Om politisk deltaking blant innvandrerbefolkninga*, IMDi-rapport 8-2010, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, s. 15

<sup>30</sup> Aalandslid, V. (2008), *Innvandrere og kommunestyrevalget i 2007*, Rapporter 2008/47, Statistisk sentralbyrå

<sup>31</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2010)

Tabell 10.1 Listekandidater til kommunestyrevalget, etter landbakgrunn og parti/liste. 2007. Absolutte tall og prosent

	I alt	Landbakgrunn		I alt		Landbakgrunn		
		Norge	Vestlige land			Ikke-vestlige land	Norge	Vestlige land
Hele landet	62 555	60 777	751	1 027	100	97,2	1,2	1,6
Det norske Arbeiderparti	10 437	10 088	117	232	100	96,7	1,1	2,2
Fremskrittspartiet	6 553	6 429	69	55	100	98,1	1,1	0,8
Høyre	8 466	8 290	95	81	100	97,9	1,1	1,0
Kristelig Folkeparti	5 696	5 572	55	69	100	97,8	1,0	1,2
Senterpartiet	9 042	8 961	41	40	100	99,1	0,5	0,4
Sosialistisk Venstreparti	6 816	6 400	149	267	100	93,9	2,2	3,9
Venstre	6 536	6 350	92	94	100	97,2	1,4	1,4
Rød Valgallianse	1 565	1 447	37	81	100	92,5	2,4	5,2
Andre lister	7 444	7 240	96	108	100	97,3	1,3	1,5

Kilde: Valgstatistikk, SSB

prosent). På den andre enden av skalaen er det langt flere kvinnelige kandidater (81 prosent) enn mannlige fra Polen.<sup>32</sup> Vietnamesere er i liten grad listekandidater. Det er også relevant å merke seg at nesten 50 prosent av de stemmeberettigede med innvandrerbakgrunn bor i Oslo og Akershus, mens under 20 prosent av listekandidatene gjorde det samme. Listekandidatene er hovedsakelig konsentrert til de større byene.

Det kan synes som om «innvandrere» er de som hovedsakelig stemmer på «innvandrer kandidater».<sup>33</sup> En forklaring som er lansert, er at kandidatens sosiale nettverk mobiliserer for kandidaten. Innvandrere får gjerne flere personstemmer enn andre kandidater, og blir dermed løftet oppover på valglistene. At innvandrergrupper har mulighet til å stemme fram «egne» kandidater, kan se ut til å utløse et politisk engasjement. Lokaldemokratiet ser derfor ut til å ha lykkes bedre enn andre samfunnsinstitusjoner, for eksempel Stortinget, med å integrere etniske minoriteter.<sup>34</sup> Det som i mindre grad er undersøkt er hvor aktive de valgte representantene som har

innvandrerbakgrunn er i kommunestyre og bystyre, og i hvilken grad de selv og deres velgere får uttelling for representasjonen gjennom innflytelse på beslutninger. En undersøkelse som Aftenposten gjennomførte i Oslo bystyre for 1. halvår 2006 viste at det var representantene med minoritetsbakgrunn som mest sjelden tok ordet fra talerstolen.<sup>35</sup>

Det som kan være et problem, er at innvandrere ikke i særlig grad er del av den «innerste» sirkelen (der den reelle makten er) i partiet, slik at en ikke får de viktigste vervene/posisjonene. Det er f.eks. ingen innvandrere som er/har vært ordførere, og svært få har blitt medlemmer i formannskapet.<sup>36</sup> Så selv om personer med innvandrerbakgrunn er relativt godt representert i kommunestyre, har de kanskje ikke i praksis like stor påvirkningsmulighet.

Demokrati og deltakelse er verdier som legitimerer kommunenes rolle. Nærhet til innbyggerne er et viktig prinsipp i regionalpolitikken. Alle innbyggerne skal kunne delta i, og være med på, å utforme politikken der de bor. I følge St.meld. nr. 33 (2007-2008) Eit sterkt lokaldemokrati (Lokaldemokratimeldingen) bør kommunene legge til rette

<sup>32</sup> Aalandslid (2008)<sup>33</sup> Ibid, s. 26<sup>34</sup> Bjørklund, T. og J. Saglie (2005), *Lokalvalg og lokalt folkestyre*, Oslo: Gyldendal Akademisk<sup>35</sup> *Aftenposten Aften*, 03.072006<sup>36</sup> Bjørklund og Saglie (2005)

### Boks 10.3 Begrepet «sivilsamfunn»

Sivilsamfunn defineres her som «den tredje sektor mellom stat og marked». Sivilsamfunnet består av frivillige organisasjoner, interessegrupper, sosiale bevegelser m.m. Sivilsamfunnet er en arena for kollektiv handling rundt felles interesser, formål og verdier. I praksis er grensene mellom myndighetene, det sivile samfunnet og markedet ofte komplekse, uskarpe og forhandlet. Sivilsamfunnet er en viktig del av demokratiet.

for at innvandrere får mulighet til å påvirke lokal styring på andre måter når de ikke deltar i valg eller oppnår representasjon i folkevalgte organer på lik linje med resten av innbyggerne.

«Ikke-vestlige» innvandrere er i noe mindre grad (4 prosent) medlemmer av politiske partier enn befolkningen totalt (6 prosent), men generelt sett ser en at majoriteten av befolkningen ikke har noe partimedlemskap. Videre er det bare 4 prosent som selv rapporterer at de har deltatt i aktiviteter i regi at et parti, mens bare 2 prosent har gjort frivillig, ubetalt arbeid for et politisk parti (og ca. like mange er medlemmer av offentlige styrever, utvalg eller komiteer). Det er desto flere som ikke har tillit til partiene (over  $\frac{3}{4}$ ), og vel 40 prosent (av befolkningen totalt) svarer at de ikke er interessert i politikk.<sup>37</sup>

Deltakelse er en forutsetning for å lære hvordan politisk og organisatorisk arbeid foregår. Mangel på deltakelse øker risikoen for mangel på kunnskap om, og forståelse av, sentrale demokratiske prosesser i samfunnet. Ny forskning viser en oppgitthet blant unge med innvandrerbakgrunn over etablerte politiske partier og sivilsamfunnsorganisasjoner, og også over nasjonale mediers manglende evne til å fremme minoritetsspørsmål på en positiv måte. Den politiske mobiliseringen blant unge voksne er delvis basert på en følelse av subjektiv eksklusjon, altså en følelse av utenforskap. Det er en utbredt skepsis til norsk politikk og norske politiske partier. Mange mener at det ikke skjer noe der som gagnar minoriteter. De med minoritetsbakgrunn som engasjerer seg i partier, blir beskrevet som alibier av ungdommene.

Forskning viser at ungdom med innvandrerbakgrunn, som bor i Oslo, har lavere politisk

interesse enn ungdom med norsk bakgrunn. Denne forskjellen er større i Oslo enn i Stockholm og i flere andre europeiske storbyer.<sup>38</sup> Årsakene til dette er ikke kjent.

En tidligere studie av politikere med innvandrerbakgrunn konkluderer med at partiene ikke har innsett viktigheten av å dele makt og innflytelse med nye grupper. Politikere med innvandrerbakgrunn oppfattes som en ensartet gruppe og opplever ofte et krysspess mellom å representere egen gruppe og det å stå for partiets syn.<sup>39</sup>

## 10.4 Sivilsamfunn

*Eit velfungerande demokrati krev at alle har høve til å delta på ulike samfunnsarenaer, i politiske og frivillige organisasjonar, i skolegangen til barna og i lokalsamfunna. Alle har eit sjølvstendig ansvar for å delta på dei arenaene som finst i det norske samfunnet. Samstundes må institusjonane og dei felles arenaene i samfunnet ta høgde for at innbyggjarane er ulike, med ulike utgangspunkt. Deltaking i frivillige organisasjonar har ein eigenverdi, mellom anna ved å gjere det mogleg for folk å bruke engasjementet sitt. Samstundes er frivillige organisasjonar viktige sosiale arenaer der det blir danna nettverk som kan verke positivt på anna deltaking i samfunnet. Frivillige organisasjonar er òg sentrale aktørar i arbeidet med inkludering og deltaking. (...) Frivillige organisasjonar er vidare ein viktig ressurs i arbeidet retta mot nykomne innvandrarar og kan opne dører i lokalsamfunn.<sup>40</sup>*

Politisk innflytelse omfatter ikke bare valg og partipolitikk, men også påvirkning gjennom organisasjoner, medier, mv. I Norge deltar innbyggerne i frivillig virksomhet i langt større grad enn i de fleste andre land. Foreninger i sivilsamfunnet er viktige arenaer for produksjon av fellesskapsfølelse og tillitsbånd som går utover egen familie.

<sup>38</sup> Andersson M., J.V. Vestel, C. C. Jacobsen og C. E. Espeland (2010), *Transnasjonale nettverk og nasjonale demokratier. Politisk mobilisering og engasjement blant unge med innvandrerbakgrunn*, Oslo: Norges Forskningsråd (2010): Internasjonal migrasjon og etniske relasjoner (IMER). Prosjektoversikt (s. 6). Jf. kapittel 4, avsnitt 2.4.3. Innvandrere og politisk interesse.

<sup>39</sup> Ansari, A. og N. Qureshi (1998), *Kolleger eller alibier. En studie av politikere med minoritetsbakgrunn*, HiO-rapport 7/1998, Oslo: Høgskolen i Oslo

<sup>40</sup> Prop. 1 S (2010-2011), Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

<sup>37</sup> Aalandslid (2008), s. 22

Deltakelse i sivilsamfunnet fyller flere funksjoner. Sivilsamfunnets ulike organisasjoner utgjør for det første en kanal for politisk innflytelse. For det andre er de viktige arenaer for inkludering som bidrar til å gi mennesker tilhørighet i samfunnet, og også bidrar til den enkeltes utfoldelse, realisering og trivsel, og reduserer isolasjon og passivitet. For det tredje er de leverandører av velferdstjenester og forvaltere av offentlige midler. Og, ikke minst, bygger de verdifull kompetanse som kan være et springbrett ut i arbeidslivet.

Sivilsamfunnets viktige rolle i det norske samfunnet gjør det til en sentral arena for integrering. Aktuelle spørsmål er: I hvilken grad deltar innvandrere i frivillige organisasjoner? Hvilken form tar deltakelsen? Hvilken betydning har sivilsamfunnet for inkludering og innflytelse i andre deler av samfunnslivet? Hva kan forklare forskjellene mellom majoritetens og minoritetenes deltakelse i frivillig sektor? Hvilken betydning har sivilsamfunnet for tilhørighet og inkludering?<sup>41</sup>

Andelen som deltar i frivillig arbeid blant innvandrerbefolkningen i Norge er på et generelt høyt nivå i internasjonal sammenheng. Det er klare forskjeller i hvilke organisasjoner minoritets- og majoritetsbefolkningen deltar i. Innvandrerbefolkningen deltar i mindre grad i frivillig arbeid innen kultur- og fritidssektoren og innen velforeninger, men er mer aktive enn majoritetsbefolkningen innen velferd, utdanning, og i religiøse organisasjoner.<sup>42</sup> De med innvandrerbakgrunn deltar mer i etnisk mangfoldige organisasjoner, mens de med norsk bakgrunn oftere deltar i organisasjoner sammen med andre med majoritetsbakgrunn.<sup>43</sup>

Det er særlig den formaliserte deltakelsen, gjennom medlemskap eller verv, som er lavere blant innvandrere. Innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn oppgir, i enda større grad enn majoriteten, at krevende arbeidssituasjon og andre aktiviteter i hverdagen utgjør hindringer for deltakelse, og opplever i tillegg at de mangler nettverk og kunnskap for å komme inn i frivillig deltakelse.<sup>44</sup> Økt grad av formalisering øker terskelen for minoriteters deltakelse. Høy formaliseringsgrad

er samtidig et spesielt kjennetegn ved frivillige organisasjoner og deltakelsen i det norske sivilsamfunnet.<sup>45</sup>

For alle typer organisasjonsdeltakelse, *unntatt* religiøse organisasjoner, har innvandrere lavere organiseringsgrad enn befolkningen i alt. 30 prosent av innvandrerne er medlem av en menighet/religiøs forening, 26 prosent er med i en fag-/arbeidstakerorganisasjon, 14 prosent i idrettslag, 8 prosent i innvandrer-/flyktningforening og 4 prosent er medlem av et norsk politisk parti.<sup>46</sup> Dette i kontrast til at over 90 prosent av befolkningen totalt har vært med i en eller flere frivillige foreninger når de har passert tenåringsperioden.<sup>47</sup>

Mens andelen med innvandrerbakgrunn bosatt i borettslag er på 20 prosent, har denne gruppen i gjennomsnitt bare 6,1 prosent av styrevervene. Også her er det interne forskjeller mellom ulike grupper. Personer med bakgrunn fra Afrika og Asia utgjør 14 prosent av beboere i borettslag, men innehar bare 1,6 prosent av styrevervene. Tallene gir ikke grunnlag for å si noe om årsaker, men mønsteret avdekker systematiske skjevheter, eller en «betydelig maktubalanse». Innvandrerbefolkningen bidrar med mange arbeidstimer, men har i mindre grad enn majoritetsbefolkningen demokratiske rettigheter i organisasjonene de arbeider for.<sup>48</sup>

Ut fra et integreringsperspektiv, der målet er at deltakelsen skal speile befolkningssammensetningen, er personer med innvandrerbakgrunn underrepresentert på mange av sivilsamfunnets arenaer, selv om variasjonen er stor. Generelt er kvinner med innvandrerbakgrunn sterkest underrepresentert. I motsetning til ved valgdeltakelse, ser kjønnsforskjellene ut til å være markante ved deltakelse i sivilsamfunnet. Norsk kunnskaper, botid og sosioøkonomiske forhold er utslagsgivende for slik deltakelse. Det å være avhengig av offentlige ytelser, som trygd, gir mindre sannsynlighet for å delta i sivilsamfunnet, mens økt inntekt og høyere alder begge øker sannsynligheten for deltakelse. Her er parallellene til valgdeltakelse klare.<sup>49</sup>

<sup>41</sup> Tilhørighet og inkludering er prosesser både på lokalt og nasjonalt nivå, og også transnasjonalt (jf for eksempel "diaspora" som viser til at innvandrere i ulike land kan føle tilhørighet til opprinnelseslandet og til hverandre). Slike prosesser har også flere dimensjoner, der det sivile samfunn utgjør én arena, mens politikk, arbeidsliv, utdanning er andre. Jf Hagelund og Loga (2009), s. 11, 82

<sup>42</sup> Wollebæk og Sivesind (2010), s. 49

<sup>43</sup> Eimhjellen og Seggaard (2010)

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> Formaliseringsgraden i frivillig sektor er heller ikke i ferd med å avta, slik mange tror. Jf. Christensen, Strømsnes og Wollebæk (2011)

<sup>46</sup> Blom og Henriksen (2008)

<sup>47</sup> Ødegård, G. (2007), "Troløs ungdom. Endringer i ungdoms deltakelse i frivillige organisasjoner fra 1992 til 2002". I: Å. Strandbu og T. Øia (red.), Ung i Norge: Skole, fritid og ungdomskultur, Oslo: Cappelen Akademisk Forlag

<sup>48</sup> Wollebæk og Sivesind (2010)



Lavere deltakelse i frivillig virksomhet gjør at innvandrere i mindre grad enn andre får tilgang til ressurser i form av kunnskap, felleskap og nettverk.<sup>50</sup> Det er et problem når innvandrere faller utenfor frivilligheten som opplæringsarena for fellesskapsverdier. Minoriteter er ofte ikke med i sosiale nettverk der rekruttering skjer, og vet ofte ikke hvor de skal henvende seg for å delta i frivillighet. Mange organisasjoner har en tendens til å rekruttere de som er like de som er i organisasjonen fra før. Skal dette endres, må man utvide de sosiale nettverkene på lokalt nivå til også å favne minoriteter.<sup>51</sup>

To studier fra henholdsvis Veitvet i Oslo og Møhlenpris i Bergen, begge med en økende tilflytting av personer med innvandrerbakgrunn, viser at lokale myndigheter har ulike metoder og tilnærminger til foreningslivet som integrasjonsarena, og at dette gir svært ulike resultater. De lokale myndighetenes tiltak på Veitvet har vært knyttet opp mot en lokalsamfunnsatsing – som involverer flere aktører – og der minoriteters egne organisasjoner og nettverk har spilt en sentral rolle. Dermed har nettverkene blitt styrket og fått en viktig rolle i lokalsamfunnet. På Møhlenpris finnes det ikke et tilsvarende foreningsliv for minoriteter, slik at inkluderings tiltakene i større grad har omhandlet majoritetsorganisasjoner. Dette har ført til et ekskluderende foreningsliv basert på klassemessige sosiale strukturer og et lokalsamfunn i forvitring.<sup>52 53</sup>

Vi er trolig på vei ut av den tradisjonelle, nordiske «folkebevegelsesmodellen» – basert på demokrati, medlemsmedvirkning og bred sosial mobilisering – og over i en ny type sivilsamfunn. Nye deltakelsesformer, som frivillighet uten medlemskap og frivillighet på nett (virtuell frivillighet), kommer til å øke i omfang. Det er en tendens til at folk heller gir penger enn tid. Dette medfører at frivilligheten i økende grad er en arena for de ressurssterke, mens personer med lav inntekt, utdanning og svak tilknytning til arbeidsmarkedet

oftere faller utenfor. De sosiale forskjellene mellom de på innsiden og de på utsiden av organisasjonslivet øker. Flere organisasjonstyper enn før rekrutterer også sosialt skjevt. Tradisjonelt har de kollektive folkebevegelsene rekruttert svært bredt, mens nå er det de ressurssterke som er flinkest til å orientere seg i det nye organisasjonssamfunnet. Personer med lav sosial status svarer oftere at de ikke deltar fordi ingen har spurt dem, eller fordi de ikke vet hvor de skal begynne.<sup>54</sup>

Hvordan vil innvandrerbefolkningen passe inn i en framtidig frivillighet der utviklingen går fra formelle organisasjonsmedlemskap til mer uformelle former for frivillighet, med en lavere terskel for deltakelse? Innvandrere har, som kjent, et annet deltakelsesmønster, særlig med mindre deltakelse i tradisjonelle organisasjoner. Er det så farlig dersom betydningen av denne type organisasjoner er i ferd med å bli mindre? Ny forskning på frivillighet påpeker «at etniske minoriteter framviser et mer «senmoderne» aktivitetsmønster i tråd med individualiseringstesen»<sup>55</sup> og stiller spørsmål ved om dette også kommer til uttrykk gjennom hvordan innvandrerorganisasjoner arbeider. Her er det imidlertid behov for ytterligere forskning før det er mulig å konkludere.

En annen generell utviklingstendens er en vekst i lokalsamfunnsorganisering, slik som velforeninger, grendelag, barne-/ungdomsorganisasjoner og foreldredeltakelse. Med andre ord – deltakelse i interesseorganisasjonene reduseres, mens nærmiljøorganisering øker.<sup>56</sup> Dette underbygger ytterligere betydningen av at integrering i frivillig virksomhet i stor grad må skje lokalt.

#### 10.4.1 Frivillige organisasjoners betydning for sosial kapital

Sosial kapital kan forklares som tillit mellom mennesker og styrken av sosiale nettverk i et samfunn, eller «oljen i samfunnsmaskineriet». Samfunn med svak sosial kapital kjennetegnes av at få deltar i frivillige organisasjoner, og av lav tillit mellom mennesker.

Hvis alle innbyggere bare handler ut fra egeninteresse, uten tanke på fellesskapet, kan resultatet bli at alle får det verre enn om de hadde samarbeidet. På samfunnsnivå kan konsekvensene bli

<sup>49</sup> Enjolras, B. og D. Wollebæk (2010), *Frivillige organisasjoner, sosial utjevning og inkludering*, Rapport 2010-2, Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

<sup>50</sup> Eimhjellen og Seggaard (2010)

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> Ødegård, G. (2010), *Foreningsliv i et flerkulturelt lokalsamfunn. En studie om integrasjon og sosial kapital*, Rapport 2010:6, Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

<sup>53</sup> Loga, J. (2011): *Inkludering i nærmiljø. Frivillige organisasjoner som flerkulturelle møteplasser*, Rapport 2011-5, Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

<sup>54</sup> Wollebæk og Sivesind (2010)

<sup>55</sup> Gulbrandsen, T. og G. Ødegård (2011), *Frivillige organisasjoner i en ny tid. Utfordringer og endringsprosesser*, Rapport 2011-1, Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

<sup>56</sup> Wollebæk og Sivesind (2010)

manglende økonomisk vekst og utvikling. Lav sosial kapital kan føre til korrupsjon. Man mistror politikere, rettsapparat og politi, og ser liten nytte i samfunnsdeltakelse.

Tillit er kjernepunkt i spørsmål om samfunns-kvalitet.<sup>57</sup> Undersøkelser viser at det er høy grad av tillit i samfunn med mye frivillig deltakelse. Det er en klar sammenheng mellom graden av sosial tillit og størrelsen på frivillig sektor i et samfunn.<sup>58</sup> Høy organisasjonstetthet i et samfunn, det vil si et sivilsamfunns formaliseringsgrad, knyttes også til sterk sosial kapital.

Det er ulike synspunkter blant forskere på hva som produserer tillit eller sosial kapital. Én teori er at det er styrken i organisasjonslivet (antall medlemskap) og synligheten av organisasjoner som er viktig.<sup>59</sup> En annen er at det er den sosiale kontakten som skaper tillit, dvs. at medlemmers aktivitetsnivå og møter ansikt til ansikt er avgjørende.<sup>60</sup> Det er imidlertid enighet om at et rikt foreningsliv, medlemskap, formalisering og grad av internt demokrati i organisasjonene gir utslag på tillit i samfunnet.

Organisasjoner som trekker seg tilbake fra offentligheten og stiller med sitt vil ikke ha den samme effekten på folks syn på verdien av samarbeid og gjensidig kontakt, som mer utadvendte og synlige organisasjoner har.<sup>61</sup>

#### 10.4.2 Trossamfunn

Norge blir et stadig mer sekulært samfunn,<sup>62</sup> men trossamfunn er en sentral deltakelsesarena for store deler av innvandrerbefolkningen. Det er tre ganger så sannsynlig at en person med innvandrerbakgrunn er medlem av menigheter eller religiøse organisasjoner enn gjennomsnittet i Norge. Innvandrerbefolkningen er mer religiøst aktive, og flere oppgir at religionen betyr mer i deres liv.<sup>63</sup>

I 2010 var det i Norge i overkant av 600 tros- og livssynssamfunn med over 400 000 medlemmer (i tillegg til Den norske kirke). Hver tredje av dem tilhørte ikke-kristne trossamfunn. I tillegg til flere mindre religiøse bevegelser, er alle verdensreligionene representert i Norge. Den enkelte verdensreligion rommer igjen et stort mangfold av etniske, lingvistiske, kulturelle og trosmessige varianter.

I Norge registreres ikke trostilhørighet i statistikker over befolkningen. På bakgrunn av registrering av medlemmer i de etablerte institusjonene samt et anslag over immigranter fra land der en bestemt religion utgjør majoritetsreligion, er det imidlertid mulig å tegne et kart over religionspluralismen.<sup>64</sup>

Kristendommen, Norges største religion, har fått betydelig flere uttrykksformer som en følge av migrasjonen til landet. Først og fremst har Den katolske kirke fått et helt nytt mangfold blant sine ca. 57 000 medlemmer (2009). Denne kirken har, på grunn av innvandringen, mer enn doblet sitt medlemstall de siste 15 årene.<sup>65</sup> Polakker utgjør den største gruppen og vietnamesiske katolikker den nest største.<sup>66</sup> Kirken selv anslår at det finnes over 200 000 katolikker i Norge. Også de ortodokse kirkesamfunnene er i sterk vekst med ca. 7 700 organiserte ortodokse fordelt på seks menigheter. Frikirkelige miljøer har også vokst som konsekvens av migrasjon. Pinsebevegelsen er den største og har flere av sine tilhengere fra afrikanske land.<sup>67</sup>

Islam er den største minoritetsreligionen i Norge. SSB regner med at ca. 160 000 innbyggere har bakgrunn fra muslimske land.<sup>68</sup> De fleste

<sup>57</sup> Loga, J. (2010), *Livskvalitet. Betydning av kultur og frivillighet for helse, trivsel og lykke. En kunnskapsoversikt*, Rapport 2010-1, Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

<sup>58</sup> Wollébæk og Sivesind (2010)

<sup>59</sup> Strømsnes, K., og D. Wollébæk (2010), "The Strange Coexistence of Passive Memberships and High Social Capital in Scandinavia". I: R. Aalpuuro og H. Stenius (red.), *Nordic Associations in a European Perspective*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft

<sup>60</sup> Putnam, R. D. (1995), "Tuning in, tuning out: The Strange Disappearance of Social Capital in America". I: *Political Science and Politics*, 28:664-684

<sup>61</sup> Strømsnes og Wollébæk (2010)

<sup>62</sup> Jf kapittel 11, Fellesskap: verdier og konfliktløsning

<sup>63</sup> Blom og Henriksen (2008)

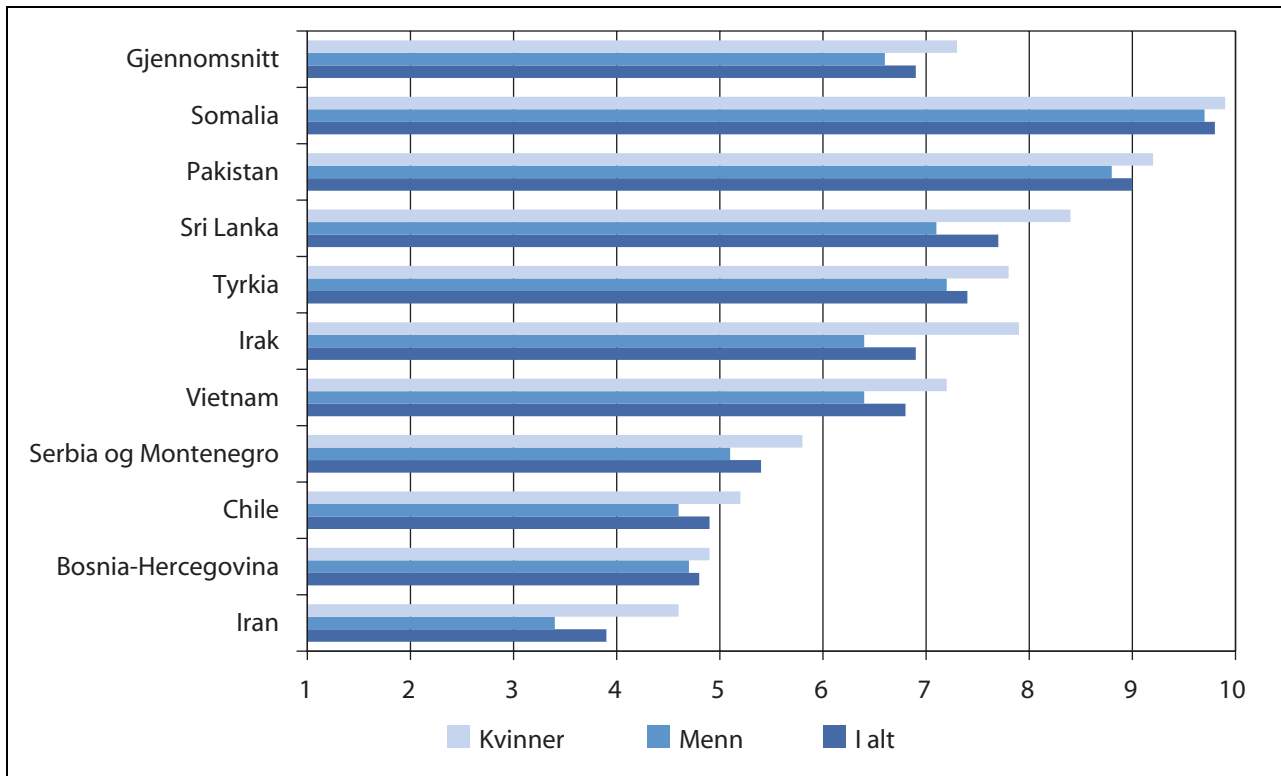
<sup>64</sup> Det finnes statistikk over trossamfunn som mottar statstilskudd, men dette er ikke identisk med hvor mange tilhengere av en religion som finnes i Norge da svært mange ikke er registrert i organisasjoner. Det er i hovedsak SSBs statistikk over landbakgrunn som brukes i forsøk på å tallfeste religionspluralismen. Da offentlig statistikk ikke kan registrere trostilhørighet, lages et anslag på bakgrunn av landbakgrunn – man antar altså at immigranter tilhører det opprinnelige hjemlandets majoritetsreligion. Se Daugstad, G. og L. Østby (2009), *Det flerkulturelle Norge. Et mangfold av tro og livssyn*, Statistisk sentralbyrå

<sup>65</sup> Loga (2011) belyser i en studie fra Bergen hvordan det katolske trossamfunnet representerer en flerkulturell møteplass som kan utgjøre et viktig sosialt nettverk for mange nykommere med minoritetsbakgrunn. Hun etterlyser imidlertid mer forskning om deltakelse i trossamfunn sammenlignet med annet lokalt foreningsliv.

<sup>66</sup> Leirvik, O. (2007), *Religionspluralisme. Mangfold, konflikt og dialog i Norge*, Oslo: Pax Forlag

<sup>67</sup> Laundal, K. (2008), *Afrikansk pentekostalisme i Oslo. En religionsantropologisk case-studie av kosmologi og kjønn*, Masteroppgave, Universitetet i Oslo

<sup>68</sup> Daugstad og Østby (2009)



Figur 10.7 Rangering av hvor viktig religion er i livet. 1 = Ingen betydning 10 = Svært viktig. Innvandererbefolkningen<sup>1</sup>, etter landbakgrunn<sup>2</sup> og kjønn.

<sup>1</sup> Fra ti ikke-vestlige land, personer med to utenlandsfødte foreldre.

<sup>2</sup> Eget, mors eller fars fødeland.

Kilde: Levekår blant innvandrere 2005/2006 (LKI), SSB

muslimer bor i Oslo, der 6-7 prosent av befolkningen på 560 000 er registrert i muslimske trossamfunn. Buddhistforeningens nettsider oppgir at det er ca. 25 000 buddhister i Norge. 12 000 av disse var organisert i 2009. Norge er det land i Norden som har flest sør-asiatiske hinduer, ca. 12 000, hvorav 5 200 var organisert i 2005.

Blant de mindre religionene, er sikhismen (2 700 organiserte av ca. 4 500 med sikhbakgrunn) og bahaisamfunnet (ca. 1 000 medlemmer). Det Mosaiske Trossamfund, som har en lengre historie i Norge enn de øvrige nye verdensreligionene, har ca. 900 medlemmer. Det er mellom 1 500 og 2 000 jøder i Norge.<sup>69</sup>

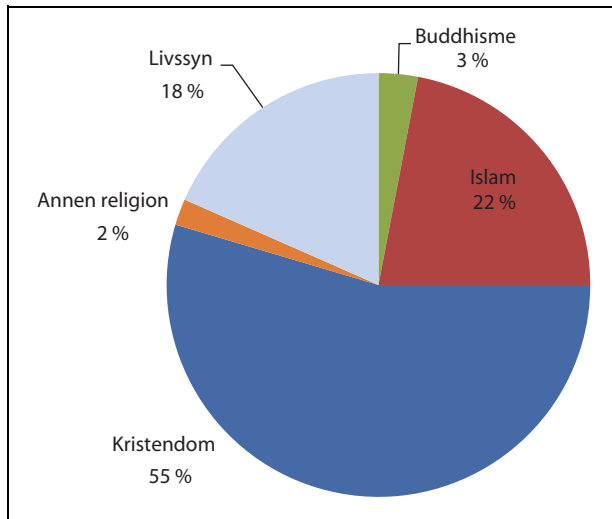
I 2009 var det vel 430 000 tilskuddsberettigede medlemmer i tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke og mer enn 630 tros- og livssynssamfunn. Av de ca. 430 000 medlemmene i tros- og livssynssamfunnene utenfor Den norske kirke er 54 prosent medlemmer i kristne trossamfunn, 22 prosent i islamske trossamfunn og 19 pro-

sent medlemmer i livssynssamfunn. Den romersk-katolske kirke representerer den største kristne trosretningen utenfor Den norske kirke. Human-Etisk Forbund er det største livssynssamfunnet, med ca. 80 000 medlemmer i 2009.<sup>70</sup>

Store, flerkulturelle trossamfunn kan både fungere som en viktig inkluderingsarena for nyankomne innvandrere som ikke kan språket og som et helhetlig tilbud av nettverk og aktiviteter for gamle og unge. På denne måten driver trossamfunnene med «empowerment» og er et positivt bidrag i organisasjonssamfunnet. På den andre siden kan trossamfunn ha en negativ effekt i forhold til de lokale nettverkene og tillitsbygging i nærmiljø. Jo mer velfungerende et slikt flerkulturelt trossamfunn er, jo mer kan det fungere som et samfunn i samfunnet, og være ekskluderende i forhold til det øvrige foreningslivet lokalt. Et velfungerende trossamfunn kan bli «selvforsynt» og tilby aktiviteter for hele familier og for alle aldersgrupper og slik fungere som et parallelt organisa-

<sup>69</sup> Døving, C. A. (2010), *Religionspluralisme. Religion, migrasjon og integrering*, Oslo: Norges forskningsråd

<sup>70</sup> Prop. 1 S (2010-2011), Kulturdepartementet



Figur 10.8 Medlemmer<sup>1</sup> i tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke, etter religion/livssyn. 1. januar 2010. Prosent

<sup>1</sup> Omfatter bare medlemmer det blir mottatt offentlig støtte for.

Kilde: SSB

sjonsamfunn til det lokale foreningslivet. Slike arenaer kan dermed i større grad bidra til å bygge en «diasporaidentitet»<sup>71</sup>, mer enn en nærmiljøtilknytning og lokal identitet. De sosiale strukturene i trossamfunnet kan med andre ord bli viktigere for nyankomne innvandrere enn de lokale foreningene som skaper kjennskap til, og nettverk i, nærmiljøet.<sup>72</sup>

Det vises til at Regjeringen har nedsatt et utvalg som innen utgangen av 2012 skal foreta en gjennomgang av statens tros- og livssynspolitikk, derunder vurdere hvordan tros- og livssynspolitikken påvirker integreringen.<sup>73</sup>

### 10.4.3 Fagbevegelsen

Fagorganisasjonsgraden i arbeidslivet er lavere blant innvandrerbefolkningen enn i resten av befolkningen. Ikke-vestlige innvandrere har en organisasjonsgrad som er 15 prosentpoeng lavere enn hos lønnstakere generelt. Forskjellene er større i offentlig sektor enn i privat sektor, og det er særlig innvandrerkvinner i offentlig sektor som skiller seg ut med markant lavere organisasjons-

grad enn tilsvarende gruppe lønsmottakere med norsk bakgrunn.

I offentlig sektor er 80 prosent av alle lønnstakere organisert, mens dette bare gjelder 37 prosent i privat sektor (2008).<sup>74</sup> Lavest organisasjonsgrad finner vi i varehandel og hotell- og restaurantdrift, der drøye 20 prosent er organisert. Det er en markant lavere organisasjonsgrad blant innvandrere enn blant andre arbeidstakere i yrker som ikke krever noen spesiell utdanning og blant hjelpepleiere, omsorgsarbeidere mv. Det kan se ut som om faktorer som drar opp organisasjonsgraden i arbeidslivet generelt, ikke har samme effekt for innvandrere. En forklaring kan være at innvandrere sjeldnere har faste ansettelser. Det vises også til omtalen i kapittel 6, punkt 6.5.9.

Lavere organisasjonsgrad blant innvandrere kan også delvis forklares med at denne gruppen er overrepresentert i deler av arbeidsmarkedet, det vil si i yrker og næringer, hvor tradisjonelt få ansatte er organisert.<sup>75</sup>

Fortsatt er det slik at innvandrerbefolkningen, i større grad enn befolkningen ellers, har en posisjon i arbeidslivet med reelt svakere stillingsvern. Det er avdekket betydelig grad av sosial dumping blant utenlandske arbeidstakere. Innvandrere arbeider oftere enn andre i bemanningsselskaper der flertallet enten er midlertidig ansatte eller ikke har noe ansettelsesforhold i det hele tatt. Denne situasjonen gjør det normalt langt mer krevende for et fagforbund å få medlemmer og derigjennom opprette tariffavtale. I tillegg har det kommet mange nye innvandrere inn i arbeidslivet siden 2002, og gjennomgående må en anta at kort tid i arbeidslivet gir lavere organisasjonsgrad enn lengre tid i arbeidslivet. Videre har Norge siden EØS-utvidelsen i 2004, fått en betydelig større arbeidsinnvandring, særlig i form av utstasjonerte arbeidstakere. Disse er det svært krevende å få organisert fordi de normalt har arbeidsgiver i et annet land.

Det som kan trekke konklusjonen i motsatt retning, er at fagbevegelsen i større grad enn hva som var tilfelle i første del av 2000-tallet, har tatt rekruttering av innvandrere mye mer på alvor. Både LO, andre hovedsammenslutninger og ikke minst mange forbund har rekruttering av innvandrere som prioriterte mål og har satt av ressurser til dette. Og kanskje vel så viktig er det arbeidet mange lokalavdelinger gjør. Avdelinger i for

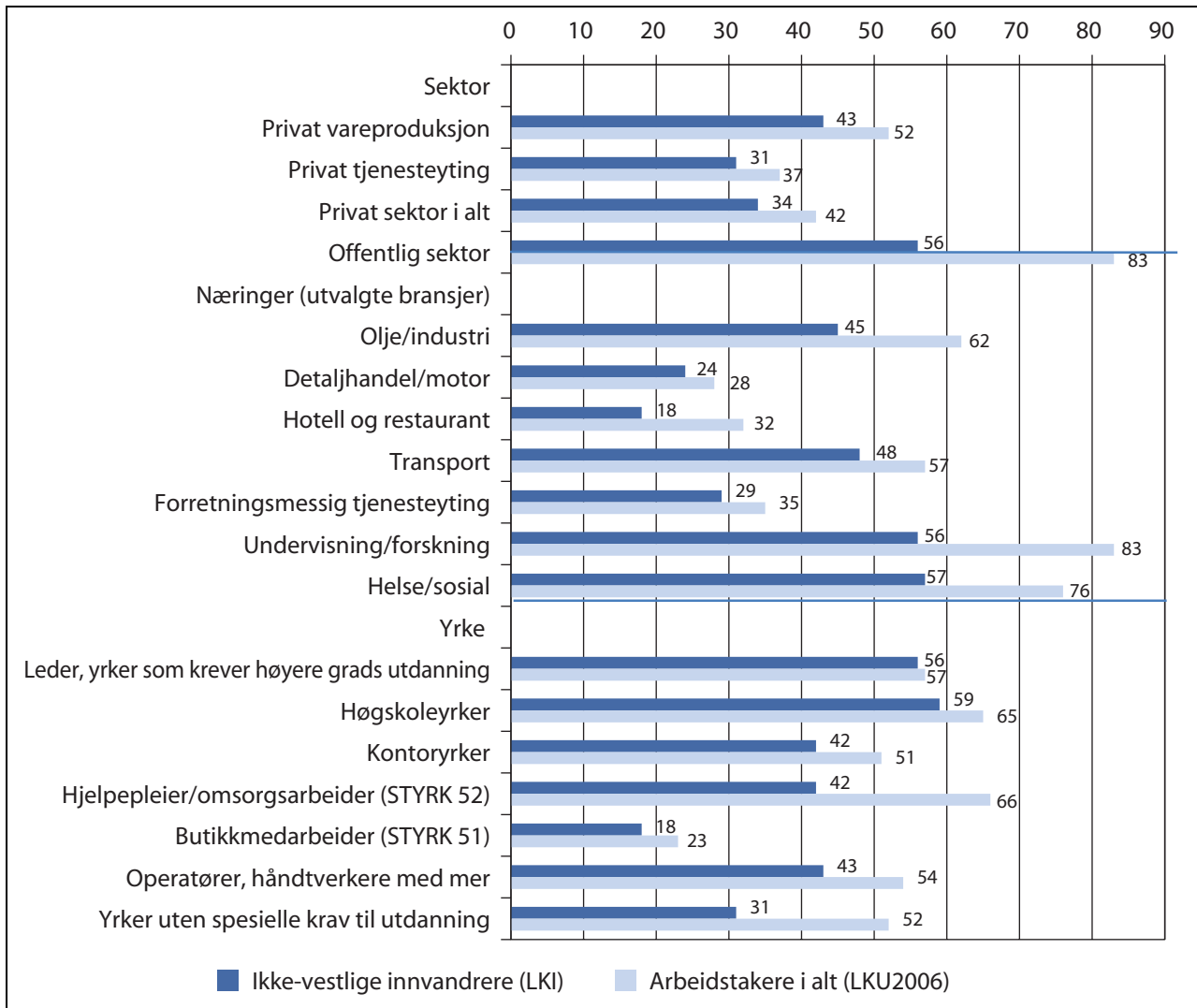
<sup>71</sup> "Diaspora" (av gresk "spredning" eller "eksil") er betegnelsen på religiøse og nasjonale grupper som lever utenfor sitt opprinnelsesland og som opplever tilhørighet til dette og til hverandre

<sup>72</sup> Loga (2011)

<sup>73</sup> Mandat for utredning av tros- og livssynspolitikk, Kulturdepartementet

<sup>74</sup> Nergaard K. og T. Aarvaag Stokke (2010): Arbeidslivets organisasjoner 2008/2009 – organisasjonsgrader, tariffavtaledekning og tillitsverv. Fafo-rapport 2010:47

<sup>75</sup> Henriksen (2010), Tronstad (2010)



Figur 10.9 Organisasjonsgrad blant ikke-vestlige innvandrere<sup>1</sup> (LKI 2005/2006) og blant arbeidstakere sett under ett (LKU 2006). Prosent<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre fra ti ikke-vestlige land

<sup>2</sup> Tallene i figuren er hentet fra et annet tidspunkt enn tallene nevnt i teksten over (LKU 2006/LKI 2005/2006 vs. Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) 2008).

Kilde: Fafo-rapport 2010/47: Arbeidslivets organisasjoner 2008/2009.

eksempel Fellesforbundet har ansatt tolker, arrangert norskkurs, kulturarrangementer m.m. for utenlandske arbeidere. Dette har gitt dem økt kunnskap om, og tillit til, fagbevegelsen og har trolig også styrket deres posisjon i arbeidslivet

Informasjonen om, og til, arbeidsinnvandrere har økt de senere årene. De fleste arbeidstakerorganisasjonene har både informasjon på sine hjemmesider og brosjyrer på ulike språk. Det er videre skrevet flere fagbøker om flerkulturelle arbeidsplasser. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) publiserer boken Ny i Norge og har etablert nettstedet [www.nyinorge.no](http://www.nyinorge.no), med informasjon om å være ny arbeidstaker i Norge.<sup>76</sup>

Boken Ny i Norge er trykket i 111 000 eksemplarer og nettstedet har gjennomsnittlig 1 300 besøkende daglig. Det vises til omtalen i kapittel 6 Arbeid og sysselsetting.

#### 10.4.4 Barn og unges deltakelse

I et integreringsperspektiv vil tiltak for å øke deltakelsen blant barn og unge med innvandrerbakgrunn også være viktig for storsamfunnet. Samti-

<sup>76</sup> [www.nyinorge.no](http://www.nyinorge.no)

**Boks 10.4 Ordninger for rekruttering av medlemmer med innvandrerbakgrunn til fagbevegelsen**

LO i Oslo har vedtatt uttalelser om at LO, Oslo, vil arbeide for at flere med ikke-vestlig bakgrunn blir organisert i fagbevegelsen og aktive tillitsvalgte. LO i Oslo skal i perioden sette dette på dagsorden, og oppfordrer alle forbundsområder til å gjøre det samme. Representantskapet i LO i Oslo oppfordrer alle organisasjonsledd til å arbeide for tiltak som sikrer at flere medlemmer med ikke vestlig bakgrunn blir valgt inn i fagbevegelsens besluttede organer. Det oppfordres til å sette måltall om slik representasjon i organisasjonsleddene. Verve- og rekrutteringspolitikken og opplæringen av tillitsvalgte må tilrettelegges for å rekruttere flere tillitsvalgte med ikke vestlig bakgrunn. I vedtektene heter det at det også skal tas hensyn til etnisitet ved valg til styret.

I Norsk tjenestemannslag (NTL) sitt prinsip- og handlingsprogram, vedtatt på landsmøte i november 2010, står det at NTL skal være en pådriver for at personer med minoritetsbakgrunn blir rekruttert til fagbevegelsen. I vedtektene for perioden 2007-2010, heter det at minst én representant i NTLs landsstyre må være representant med minoritetsbakgrunn/ikke-vestlig innvandrer. (NTL årsmøte 16.4.2007 og representantskapsmøte 29.10.2007).

Andre forbund har andre ordninger for rekruttering av medlemmer med innvandrerbakgrunn.

dig vil oppfatningene om verdien av, og ønskeligheten av, deltakelse i organisasjoner variere.<sup>77</sup>

En undersøkelse utført av FAFO i 2005<sup>78</sup> viser at det er færre ungdommer med innvandrerbakgrunn som er medlemmer av en organisasjon, og at de som er medlem er med i færre organisasjoner enn etnisk norske ungdommer. Særlig gjelder dette enkelte grupper av jenter med innvandrerbakgrunn. Selv om enkelte av gruppene i under-

søkelsen i seg selv er så små at det er vanskelig å generalisere, ser man tendenser til at for eksempel jenter fra Tyrkia og Irak er blant dem som deltar minst, mens jenter fra Iran er like aktive som etnisk norske jenter. Ser man ikke-vestlige innvandrere under ett er 43,8 prosent av jentene og 59,3 prosent av guttene medlemmer av en eller flere organisasjoner. De samme tallene for etnisk norske ungdommer er 71,1 prosent for jentene og 73,6 prosent for guttene.

Ungdom med foreldre fra Marokko, Vietnam, Pakistan, Irak og Tyrkia skiller seg ut med mindre deltakelse og større kjønnsforskjeller enn blant ungdom med norsk opprinnelse. Kjønnskillene vises spesielt blant ungdom av pakistansk opprinnelse. 19,5 prosent av norsk-pakistanske gutter deltar i idrettslag, mens bare 1,5 prosent av norsk-pakistanske jenter gjør det. 93 prosent av jentene med pakistansk bakgrunn nevnte én eller flere organiserte aktiviteter de hadde lyst til å delta i, men som de av ulike årsaker likevel ikke var med på.

Ungdom med ikke-vestlig bakgrunn oppgir i større grad enn dem med norsk bakgrunn at de har lyst til å være med i idrettslag, hobbyforeninger, religiøse og andre typer organisasjoner. De norsk-pakistanske ungdommene uttrykker i størst grad at de kunne tenke seg å være med på noe de i dag ikke deltar i.

En undersøkelse om fritidsaktivitetene til barn og unge med pakistansk, somalisk og norsk bakgrunn i Oslo<sup>79</sup> viser at organiserte aktiviteter er langt mer vanlig blant barn med norsk bakgrunn enn blant de andre to gruppene. Også her vises store kjønnsforskjeller hos dem med innvandrerbakgrunn, og særlig blant de eldste. Flere av de yngste med somalisk og pakistansk bakgrunn går på koranskole, men andelen synker etter hvert som barna blir eldre. Nesten 75 prosent av foreldrene med innvandrerbakgrunn mener at barna kan delta på skolerelaterte fritidsaktiviteter. De foreldrene som ikke ønsker slik deltakelse er særlig skeptiske til aktiviteter som foregår på kvelden eller som innebærer overnatting.

Blant unge med innvandrerbakgrunn i alderen 20-25 år er en av fire fagorganisert – og tre av fire i arbeid. Mange er medlem av en religiøs forening eller menighet. Menn er noe oftere medlem enn kvinner. En av fem er medlem av et idrettslag eller en idrettsforening, menn langt oftere enn kvinner.<sup>80</sup>

Fritidsklubber er en arena der mange unge med innvandrerbakgrunn deltar aktivt. Unge gut-

<sup>77</sup> Kavli, H. C. (2007), *En felles fritid? Livet etter skoletid blant barn og unge i Oslo*, Fafo-rapport 2007:22

<sup>78</sup> Friberg, J. H. (2005), *Ungdom, fritid og deltakelse i det flerkulturelle Oslo*, Fafo-notat 2005:16

<sup>79</sup> Kavli (2007)

ter med innvandrerbakgrunn er de hyppigste brukerne av Oslos ungdomsklubber, mens jenter med norskfødte foreldre har den laveste andelen. Andelen jenter med innvandrerbakgrunn som går i klubb er høyere enn andelen brukere blant både gutter og jenter med norskfødte foreldre. Unge med innvandrerbakgrunn er mest aktive innen kampsport og dans, mens unge med norsk bakgrunn er mer aktive i tradisjonelle idrettslag. Jenter med innvandrerbakgrunn er minst fysisk aktive generelt, men er likevel de som driver mest med ulike former for dans. Fotball er den mest populære sporten uansett kjønn og etnisk bakgrunn.<sup>81</sup>

#### *Barn/unge med innvandrerbakgrunn og nedsatt funksjonsevne*

Det er lite kunnskap om graden av deltakelse blant barn/unge med innvandrerbakgrunn som har nedsatt funksjonsevne. Mye kan tyde på at deltakelsen er lavere blant disse barna enn blant funksjonshemmede barn med norsk bakgrunn. Funksjonshemmede generelt er sjeldnere enn funksjonsfriske med i organisasjoner der alle, eller nesten alle, har lik etnisitet. Det samme gjelder for utdanningsnivå. Dette tyder på at funksjonshemmede deltar mer i organisasjoner der de får tilgang på overskridende sosial kapital og at funksjonsfriske i større grad får tilgang på sammenbindende sosial kapital.<sup>82</sup>

Av Midtlyngutvalgets utredning framkommer: *Det kan være spesielle utfordringer knyttet til minoritetspråklige barn med funksjonsnedsettelse. I en undersøkelse av innvandrere med barn som har nedsatt funksjonsevne og deres møte med tjenesteapparatet, pekes det på at det vil være av ekstra stor betydning for barn med nedsatt funksjonsevne fra innvandrerfamilier å delta sammen med norske barn i barnehagens leke- og aktivitetstilbud. Undersøkelsen viser også til at familier med minoritets- eller innvandrerbakgrunn som har barn med funksjonsnedsettelse, stiller barnehage og helsestasjon overfor blant annet kommunikasjonsmessige, kulturelle og praktiske utfordringer.*<sup>83</sup>

Det er store utfordringer i møtet mellom minoritetsfamilier med funksjonshemmede barn og tjenesteapparatet. Kort botid i Norge, liten kjennskap til norske velferdsordninger, språkproblemer og begrensede sosiale nettverk representerer tilleggsutfordringer for flere minoritetsfamilier. Minoritetsbakgrunnen forsterker dermed de generelle utfordringene knyttet til å ha funksjonshemmede barn.<sup>84</sup>

#### *Barn i statlige mottak for asylsøkere*

Det er stor bredde i typer fritidsaktiviteter som barn i mottak benytter seg av, selv om idrettsaktiviteter og friluftsliv dominerer. Lavterskeltilbud som mottakene står for er viktige tiltak, i tillegg til ordinære fritidstilbud i lokalsamfunnet. En stor andel av barna bruker tilbudene. De aller yngste barna og de eldste jentene deltar minst. Ellers er det ikke så store forskjeller mellom aldersgruppene og mellom gutters og jenters deltakelse. Det lokale tilbudet og engasjementet for å tilrettelegge for fritidstilbud er mindre overfor enslige mindreårige asylsøkere enn for barn i asylsøkende familier. Selv om mottakets ordinære driftsmidler utgjør det vesentligste økonomiske grunnlaget for fritidsaktiviteter, sikrer de øremerkede aktivitetsmidlene, som distribueres via UDI, et økt tilbud, særlig i ferier.<sup>85</sup>

Tidligere evalueringer av levekår ved norske asylmottak, peker på et behov for tiltak rettet inn mot asylbarns situasjon.<sup>86</sup> Det er blitt anbefalt at barn i mottak får noen områder der de kan erfare mestring, møte jevnaldrende og få utfolde seg som barn.<sup>87</sup> Barn i mottak har rapportert at de savner venner og inkludering.<sup>88</sup>

<sup>80</sup> Tronstad, K. R. (2010), *Mangfold og likestilling i arbeidslivet: Holdninger og erfaringer blant arbeidsgivere og tillitsvalgte*, Fafo-rapport 2010:39

<sup>81</sup> Øia, T. og V. Vestel (2007), *Møter i det flerkulturelle*, NOVA Rapport 21/07

<sup>82</sup> Eimhjellen, I. (2011), *Inkludering av funksjonshemma i frivillige organisasjoner*, Rapport 2011-2, Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillighet

<sup>83</sup> NOU 2009: 18, Rett til læring (Midtlyngutvalget), s. 47

<sup>84</sup> Fladstad, T. og B. Berg (2008), *"Gi meg en sjanse!" Minoritetsfamilier med funksjonshemmede barn i Bydel Bjerke*, Trondheim: NTNU Samfunnsforskning

<sup>85</sup> Seland, I. og H. Lidén (2011), *Fritidsaktiviteter for barn på asylmottak*. ISF Rapport 2011:002, Oslo: Institutt for samfunnsforskning

<sup>86</sup> Lauritsen, K. og B. Berg (1999), *Mellom håp og lengsel: å leve i asylmottak*, Trondheim: SINTEF IFIM; Berg, B., K. Lauritsen, M. A. Meyer, S. M. Neumayer, L. Tingvold og N. Sveaass (2005), *Det hainnle om å leve. Tiltak for å bedre psykisk helse for beboere i asylmottak*, Trondheim: SINTEF IFIM

<sup>87</sup> Neumayer, S. M., A. Skreslett, M. Borchgrevink, S. Gravråkmo (2006), *Psykososialt arbeid med flyktningbarn. Introduksjon og fagveileder*, Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS); Berg, B. (2006), *Jeg glemmer å være trist. Evaluering av et gruppebehandlingsprosjekt for barn og foreldre i mottak*, Trondheim: SINTEF IFIM

<sup>88</sup> Sandbæk, M. og J. H. Einarsson (2008), *Barn og unge rapporterer til FN om rettighetene sine*, NOVA Rapport 2/08

Østbergutvalget<sup>89</sup> foreslår en styrking av samarbeidet mellom skole og frivillig sektor for å kunne tilby barn i mottak og omsorgssentre meningsfylte fritidsaktiviteter og mulighet for deltagelse i lokalsamfunnet.

Justisdepartementet har endret utlendingsforskriften slik at det skal bli enklere for asylsøkere å delta i frivillig arbeid.<sup>90</sup> Dette for å bidra til økt frivillig deltakelse i lokalmiljøene og motvirke passivering i mottakene. Regjeringen ønsker å sikre at asylsøkere skal ha anledning til å være med på dugnadsarbeid, besøkstjeneste eller andre sosiale tjenester for barn, eldre og funksjonshemmede. Endringen innebærer at asylsøkere kan utføre frivillig vederlagsfritt arbeid for humanitære, ideelle eller religiøse organisasjoner, idrettslag og liknende.

Bergeutvalget<sup>91</sup> har vurdert organisering og rammer for tilbudet til personer som søker asyl i Norge. Utvalget har vurdert differensiering av tilbudet i mottak, blant annet med henblikk på barns spesielle behov.

#### 10.4.5 Idrett

Idrett er en sentral deltakelsesarena i det norske samfunnet, særlig for barn og unge. Også her er det stor variasjon i deltakelsen blant barn og unge med innvandrerbakgrunn. Det er viktig å ha med seg at ungdom med innvandrerbakgrunn i større grad er med i ikke-organiserte idrettsaktiviteter enn ungdom med norsk bakgrunn.<sup>92</sup>

Mens gutter med innvandrerbakgrunn er omtrent like idrettsaktive som andre gutter, er jenter med innvandrerbakgrunn klart underrepresenterte i idretten. En av forklaringene er særtrekk ved norsk idrettskultur. Den norske barne- og ungdomsidretten har bred oppslutning blant både gutter og jenter og i ulike samfunnsklasser. Idretten har videre stor legitimitet som oppdrager og verdiformidler, og de unges idrettsdeltakelse krever ofte betydelig innsats fra foreldre. Disse særtrekkene kan være fremmede for mange innvandrerforeldre. Men minoritetsjenters lave deltakelse i organisert idrett dreier seg ikke bare om direkte restriksjoner fra foreldre og andre i minoritetsmiljøene, men også om bekymringer knyttet

til å sende unge jenter med fremmede voksne (for eksempel mannlige lagledere).<sup>93</sup>

For gutter, dreier forskjeller i idrettsaktivitet seg primært om ressurser (først og fremst familieøkonomi), mens forskjeller i idrettsmedlemskap forklares med religion og kultur (deriblant verdien av å prioritere skolen). Ressurser forklarer også mye av minoritetsjentenes underrepresentasjon, men religion veier her mer enn for guttene som årsaksforklaring. Hovedkonklusjonen er at «færre økonomiske ressurser i hjemmet bidrar til å begrense minoritetsungdoms deltakelse i den organiserte idretten.»<sup>94</sup>

41 prosent av majoritetsungdom og 24 prosent av «ikke-vestlige» ungdommer er medlemmer i et idrettslag. Ungdom med ikke-vestlig bakgrunn er sjeldnere med og har større frafall enn ungdom for øvrig.<sup>95</sup> Når en kontrollerer for klassebakgrunn, bosted og karakterer fra skolen, reduseres forskjellene mellom gruppene, selv om det «fortsatt er slik at minoritetsungdom har lavere sannsynlighet for å være en del av idrettsbevegelsen enn annen ungdom.»<sup>96</sup> Videre kan også noe av forskjellene mellom majoritetsungdoms medlemskap i idrettslag forklares med klasse og kjønn. Deltakelsesgraden blant ungdom synker i idrettslag med «økende urbaniseringsgrad.»<sup>97</sup> Bosted har dermed en effekt (men f.eks. den relative høye andelen av minoritetsungdom i de store byene kan være en bakenforliggende faktor). Igjen er det parallellt til valgdeltakelse: sannsynligheten for deltakelse ser ut til å være påvirket av klasse, kjønn, bosted og om en er majoritet eller minoritet.

Fotballagene, og de ulike frivillige organisasjonene, står overfor ulike, men også mange av de samme, utfordringene. De aller færreste har lykkes med å inkludere unge med innvandrerbakgrunn på en måte som gjenspeiler befolkningen. Guttefotballagene øst i Oslo har imidlertid mange spillere med innvandrerbakgrunn, mens jenter med innvandrerbakgrunn er mindre representert. Veien fra positive holdninger til å rekruttere bredt, og til konkrete rekrutteringstiltak, er lang. Mange organisasjoner er usikre på hva de kan gjø-

<sup>89</sup> NOU 2010: 7, Mangfold og mestring

<sup>90</sup> Justisdepartementet, Rundskriv G-05/2011 Ikraftttredelse – endringer i utlendingsforskriften – ny § 1-1A – frivillig vederlagsfritt arbeid som ikke krever oppholdstillatelse

<sup>91</sup> NOU 2011: 10, I velferdsstatens venterom

<sup>92</sup> Hagelund og Loga (2009)

<sup>93</sup> Strandbu, Å. (2010), *Idrett, kjønn, kropp og kultur*, NOVA Rapport 10/06

<sup>94</sup> Oppsummert av Hagelund og Loga (2009), s. 57

<sup>95</sup> Strandbu, Å. og O. Krangle (2004), *Ungdom, idrett og friluftsliv: Skillelinjer i ungdomsbefolkningen og endringer fra 1992 til 2002*, NOVA Rapport 16/04

<sup>96</sup> Hagelund og Loga (2009), s. 55

<sup>97</sup> Strandbu og Krangle (2004). Se også Fundberg, J. (2004), *Vi vs. Dom: idrottens förmåga och problem med integration*, publisert 26.10.04 på idrottsforum.org



re for å nå ut til nye grupper av medlemmer. Venneverving og nettverk viser seg å opprettholde skjevheter i sammensetningen av medlemsmassen. De få som har prøvd andre tiltak, som samarbeid med skoler og åpne arrangementer sammen med andre organisasjoner, har positive erfaringer.<sup>98</sup>

Et kjennetegn ved de frivillige organisasjoner i Norge generelt og idretten spesielt, er at de bygger på en forutsetning om at «skal du nyte, må du yte». Idretten er avhengig av at deltakerne betaler medlems- og aktivitetskontingent, at foreldre eller andre familiemedlemmer deltar som oppfølgere og i dugnadsaktivitet, og at noen tar på seg de tidkrevende vervene som ledere i hovedforening, som ledere og trenere for aldersbestemte lag eller for bestemte aktiviteter. Størstedelen av den innsatsen som utløses for å produsere barne- og ungdomsidrett i Norge, er frivillig og ulønnet arbeid utført av foreldrene.

En undersøkelse av foreldreinnsats i idrettslag i flerkulturelle områder viser at flere av idrettslagene har svært god evne til å gi et aktivitetstilbud til alle barn og unge. Mye av dette er takket være en ekstraordinær innsats fra foreldre med norsk bakgrunn som trenere/lagledere. Men undersøkelsen viser også at en relativt stor del av foreldre med innvandrerbakgrunn følger opp barnas idrettsaktivitet, særlig når de er små. Lagledere og trenere med norsk bakgrunn har erfart at hvis foreldrene med innvandrerbakgrunn får en personlig anmodning om å stille opp på klart definerte oppgaver, gjør de det.<sup>99</sup>

I fotballag som har mer enn 50 prosent spillere med ikke-vestlig bakgrunn, oppgir mer enn fire av ti spillere at det ofte hender at de ikke kan delta på kamper el.l. på grunn av dårlig økonomi. Bare 4 prosent av lagene som ikke har spillere med innvandrerbakgrunn sier det samme. 20 prosent av de frivillige organisasjonene og 30 prosent av fotballag har opplevd rasisme knyttet til aktiviteter. Blant fotballag med mer enn 50 prosent spillere med innvandrerbakgrunn, har rundt halvparten overhørt rasistiske uttalelser i forbindelse med trening eller kamper, flere fra voksne tilskuere eller trenere.<sup>100</sup>

Også i idretten er det «rene» innvandrerklubber/grupper, der et mål faktisk kan være å være

for seg selv, som etnisk basert fellesskap. Deltakelsen har ikke mer vidtrekkende integrering som mål eller konsekvens.<sup>101</sup> De fleste vil ha forbindelser til storsamfunnet på andre måter, gjennom jobb, utdanning osv. Men om en ikke har forbindelser eller kontakter utad, kan resultatet være sosial fragmentering, dvs. at samfunnet splittes opp i ulike grupper og der konflikter teoretisk kan følge.<sup>102</sup>

#### 10.4.6 Innvandrerorganisasjoner og integrering

Hvilken rolle fyller innvandrerorganisasjoner i det norske samfunnet, hva slags innvandrerorganisasjoner finnes og hvilke type organisasjoner bør få statlig støtte i dagens samfunn?

Frivillige organisasjoner sees gjerne på som viktige bidragsyttere til å opprettholde en demokratisk infrastruktur, fordi de skaper arenaer der befolkningsgrupper kommer sammen på bakgrunn av felles interesser. Innvandrerorganisasjoner omtales derimot ofte som innadvendte fellesskap, som i liten grad evner å bygge tillit og nettverk utover egen gruppe. Det er blitt argumentert for at de dermed virker segregerende.

*Det som i dag utgjør organisasjonsfloraen i tilknytning til innvandrere har en størrelsesorden på omkring 1000 organisasjoner (Melve 2003). (...) Av de ca. 1000 organisasjonene, er det ca. 350 som faller innenfor det offentliges kriterier for støtteverdige organisasjoner, det er ca. 750 som inngår i fylkeskommunenes registrering. Flertallet av organisasjonene er lokale uten at de har en nasjonal overbygning. De er hovedsakelig etablert ut fra sosiale formål, det vil si for å ivareta og styrke etnisk og religiøs tilhørighet. I det daglige fungerer de ofte som møteplasser og står for arrangement som feiring av nasjonal- og helligdager eller andre kulturelle arrangement. De største organisasjonene er flerkulturelle og vanligvis knyttet til religion (Nødland 2006, Lidén 2001, Predelli 2006, Rogstad 2007) (...) Det lokale preget og liten grad av strukturelle overbygninger (moderorganisasjoner) er markant i den norske konteksten. Til sammenligning har*

<sup>98</sup> Friberg, J. H. og H. Gautun (2007), *Inkludering av etniske minoriteter i frivillige organisasjoner og fotballag for barn og ungdom i Oslo*, Fafo-rapport 2007:16

<sup>99</sup> Carlsson, Y. og T. Haaland (2006), *Foreldredeltakelse i flerkulturelle idrettslag – en kartlegging*, NIBR-notat: 2006:132, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

<sup>100</sup> Friberg og Gautun (2007)

<sup>101</sup> Se f.eks. Walle 2005. Enjolras og Wollebæk (2010), kap. 3; Ødegård (2010)

<sup>102</sup> Friedrichs, J. og J. Vranken (2001), "European Urban Governance in Fragmented Societies". I: H. T. Andersen og R. v. Kempen (red.), *Governing European Cities: Social Fragmentation, Social Exclusion and Urban Governance*, Aldershot: Ashgate

*Sverige 50 landsdekkende organisasjoner (Pre-delli 2006, Odmalm 2004).*<sup>103</sup>

Måten vi velger å bruke fritiden på er noe som oppfattes å befinne seg innenfor den private sfæren. Offentlig politikk for å styrke organisasjonsdeltakelsen i ulike etniske grupper kan derfor fort bli kontroversiell.<sup>104</sup> At innvandrere er underrepresentert i tradisjonelle norske organisasjoner kan blant annet skyldes manglende tilhørighet, andre tradisjoner mht organisering, at norske organisasjoner ikke fokuserer på spørsmål som opptar innvandrere, eller at «majoritetsorganisasjonene» i praksis ikke fører en inkluderende rekrutteringsstrategi/-politikk. Innvandrere kan også ha særskilte behov ut fra sin bakgrunn, livssituasjon og med tanke på integrering i Norge, som gjør det fornuftig å bruke nettverket i egen gruppe, eksempelvis for å få informasjon, arbeid og bolig, eller for «kulturelt vedlikehold» eller et etnisk basert fellesskap.

*Personer med innvandrerbakgrunn og personer med norsk opprinnelse er ikke så ulike med hensyn til hvilke faktorer som påvirker organisasjonsdeltakelse. Med noen klare unntak er det også samme typer organisasjoner som er populære blant innvandrerungdom som blant majoritetsungdom, og de skiller seg ikke dramatisk fra hverandre med hensyn til hvordan de vurderer det å være med i organiserte fritidsaktiviteter (...) Men alt er ikke likt, og sosioøkonomiske forklaringsfaktorer kan ikke forklare hele forskjellen. Viktige funn i flere av undersøkelsene handler om minoritetsjenters tilknytning til organisasjonslivet. Hovedinntrykket er at disse deltar i mindre grad enn både minoritetsgutter og majoritetsjenter. Det er særlig jentenes kulturelle og religiøse tilhørighet som trekkes inn som relevante forklaringsvariabler. Viktige elementer i dette er foreldres holdninger, fravær av kjønnssegregerte tilbud, forpliktelser i forhold til slekt og husarbeid og selvforsterkende mekanismer knyttet til de facto segregering i bomiljøer og venneflokker.*<sup>105</sup>

Særlig nyankomne innvandrere kan ha svake nettverk i et nytt samfunn, og har derfor tilsvarende behov for fellesskap med andre i samme gruppe. Dette er noe av bakgrunnen for at innvandrere også organiserer seg i egne innvandrerorganisa-

sjoner ut fra sine interesser og behov. Et eksempel på dette er norske foreninger i Amerika, som oppstod under den store utvandringsbølgen for 150 år siden.<sup>106</sup>

I en studie om somaliere i Oslo framkommer følgende: *Når det gjelder hjelp på det hverdagslige plan, som med å tolke et brev fra det offentlige eller søke en jobb, ser det ut til at mange, særlig nyankomne, heller vil søke hjelp fra somaliske organisasjoner enn fra ulike offentlige kontorer.» Dette er forståelig pga somalieres tillit til lokale klanledere, mens mange har stor mistillit til statlige autoriteter. Videre tilbyr de somaliske organisasjonene «bistand på en måte som somaliere er vant til fra hjemlandet, dvs. muntlig informasjon, fotfølging og direkte kontakt.*<sup>107</sup>

Mange godt integrerte innvandrere – både når det gjelder utdanning, arbeid og i det tradisjonelle foreningslivet – velger også å være aktive i innvandrerorganisasjoner. Årsaker til dette er bl.a. det språklige og kulturelle fellesskapet disse foreningene er med på å vedlikeholde. Organisasjonene bidrar til å styrke de sosiale og kulturelle båndene mellom barn med innvandrerbakgrunn og til å opprettholde kontakt med venner og familie i opprinnelseslandet. Videre fungerer innvandrerorganisasjoner som arenaer for å lære og håndtere flere kulturer. Gjennom foreningene får innvandrere tilgang på informasjon fra både eksilmiljøer i andre land og fra hjemlandet. I tillegg tjener organisasjonene som baser for politisk engasjement. Et multikulturelt foreningsliv kan bidra til å styrke innvandreres kompetanse og kunnskap om vertslandet. Innvandrerforeninger, som i utgangspunktet framstår som innadvendte, kan bidra til å skape kontakt med nettverk i majoritetssamfunnet. Denne sammenbindende funksjonen (bonding) kan føre til sementering av en marginal posisjon.<sup>108</sup>

En studie viser at medlemmer i innvandrerorganisasjoner i større grad enn andre innvandrere bruker stemmeretten sin.<sup>109</sup> Derimot ser få innvandrerorganisasjoner ut til å ha reell påvirkningskraft når det gjelder politikktutforming. Videre vet vi lite om disse organisasjonene fungerer som

<sup>106</sup> Se bl.a. <http://niahistory.org/contact.htm>, hentet 11.04.2011

<sup>107</sup> Fangen, K. (2008), *Identitet og praksis: etnisitet, klasse og kjønn blant somaliere i Norge*, Oslo: Gyldendal akademisk, s. 179

<sup>108</sup> Ødegård (2010)

<sup>109</sup> Bay, A. H., B. Bengtsson og P. Strømblad (red.) (2010), *Diversity, Inclusion and Citizenship in Scandinavia*, Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing

<sup>103</sup> Hagelund og Loga (2009)

<sup>104</sup> Kavli (2007)

<sup>105</sup> Hagelund og Loga (2009), s. 80-81

«skoler i demokrati». Det samme gjelder for religiøse foreninger og trossamfunn.<sup>110</sup>

Innvandrerforeninger, som i utgangspunktet framstår som innadvendte nettverk, kan også fungere som springbrett for utadrettet kontakt med nettverk i majoritetssamfunnet. Personer som er aktive i innvandrerorganisasjoner kan fungere som brobyggere for mindre integrerte personer. I tillegg er det en del som tyder på at det å være aktiv i organisasjonene bidrar til medlemmenes velvære, noe som styrker deres tilhørighet i stor-samfunnet. Det synes derfor å være indikasjoner på at innvandrerforeninger ikke nødvendigvis virker «segregerende», men (kanskje heller) integrerende. Et ofte stilt spørsmål er: virker det integrerende eller segregerende å gi økonomisk støtte til innvandrerorganisasjoner? Svaret på dette henger antakelig sammen med hva det faktisk gis støtte til, hvilke krav som stilles, og hvordan organisasjonen fungerer. Rammebetingelser i lokalsamfunnet og i organisasjonene samt størrelsen på, og sammensetningen av, den lokale innvandrerbefolkningen er også faktorer som vil ha betydning.<sup>111</sup>

#### 10.4.7 Tilskudd til frivillig virksomhet på integrerings- og inkluderingsfeltet

Myndighetene ønsker å styrke frivillighetens rolle i integrerings- og inkluderingsarbeidet. Dette skal bidra til målet om høy deltakelse i samfunnslivet blant innvandrere og barna deres. Statlige tilskudd er et viktig virkemiddel.

Tilskudd til innvandrerorganisasjoner og annen frivillig virksomhet bevilges over statsbudsjettet.<sup>112</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) forvalter midlene. Årlig fordeler IMDi vel 48 mill kroner<sup>113</sup> til ulike former for frivillig virksomhet, både tradisjonelle norske organisasjoner, innvandrerorganisasjoner og kompetansemiljøer. Tilskuddene fordeles gjennom fire ulike tilskuddsordninger med ulike formål. Med delordninger og noen mindre tilskudd, består støtteordningene av til sammen ti ulike deler. To av ordningene har eksistert i mange år,<sup>114</sup> mens de fleste er av nyere dato og er knyttet opp til aktuelle poli-

tiske prioriteringer.<sup>115</sup> 2/3 av midlene gis som prosjektstøtte og 1/3 gis som driftsstøtte/grunnstøtte.

Midlene fordeles i 2011 i hovedsak slik: 14 mill. kroner er grunnstøtte til åtte kompetansemiljøer/ landsdekkende organisasjoner som bidrar med kunnskaper og erfaringer og representerer ulike stemmer i den offentlige debatten. 14 mill. kroner fordeles til frivillig virksomhet i lokalsamfunn gjennom fylkeskommunene, hvorav over 2/3 går til ca 1 000 ulike integreringsaktiviteter, i regi av ulike organisasjoner.<sup>116</sup> Mindre enn 1/3 er driftsstøtte til innvandrerorganisasjoner.<sup>117</sup> 1,25 mill. kroner går til organisasjoner og aktiviteter knyttet opp til områdesatsingen i Groruddalen og Søndre Nordstrand. 10 mill. kroner er prosjektstøtte til over 20 majoritets- og minoritetsorganisasjoner som arbeider forbyggende mot tvangsekteskap. 7 mill. kroner går til informasjons- og veiledningstiltak rettet mot nyankomne innvandrere. 1,5 mill. kroner går til prosjekter som støtter opp om tiltaksplan mot fattigdom.

En begrunnelse for å gi offentlig støtte til frivillige organisasjoner, er at de kan løse oppgaver på en annen og bedre måte enn det offentlige klarer selv. Dette reiser imidlertid flere spørsmål om hva slags konkret rolle og funksjon frivilligheten skal ha i integrerings- og inkluderingsarbeidet, og hvilke former for tilskudd som best kan støtte opp under denne rollen. Skal de frivilliges bidrag være fritatt fra føringer fra det offentlige, eller skal de frivillige i større grad utføre oppdrag basert på statlige mål? Statlige tilskudd kan både bidra til at organisasjoner fyller en rolle som politiske (demokratiske) aktører/interesseorganisasjoner og en rolle som iverksetter av offentlige velferdsmål.<sup>118</sup>

Grunnstøtte (driftsstøtte) gir organisasjonene mer handlingsrom enn prosjektstøtte (aktivitets-

<sup>114</sup> Tilskudd til frivillig virksomhet i lokalsamfunn går tilbake til 1970-tallet. Tilskudd til organisasjoner (kompetansemiljøer) som arbeider landsomfattende og/eller med problemstillinger av nasjonal karakter går tilbake til 1980-tallet.

<sup>115</sup> Blant annet handlingsplan mot tvangsekteskap, handlingsplan mot fattigdom, områdesatsing i Groruddalen/ Søndre Nordstrand, og informasjons- og veiledningstiltak rettet mot nyankomne arbeidsinnvandrere mv. Nytt fra 2010 er prosjekttilskudd til noen større humanitære organisasjoner som IMDi har samarbeidsavtaler med.

<sup>116</sup> I 2009 mottok 606 frivillige organisasjoner til sammen ca, 9 mill kr til aktiviteter og tiltak. Kilde: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

<sup>117</sup> I 2009 mottok 273 lokale innvandrerorganisasjoner til sammen ca 5 mill kr i driftsstøtte. Kilde: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

<sup>118</sup> Lorentzen, H. (2010), *Statlige tilskudd til frivillige organisasjoner. En empirisk kartlegging*, Rapport 2010-4. Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

<sup>110</sup> Hagelund og Loga (2009), s. 27-30, 79

<sup>111</sup> Ødegård (2010), Loga (2011)

<sup>112</sup> Prop. 1 S (2010-2011), Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, kap. 821, post 71

<sup>113</sup> Dette utgjør under 1 prosent av de tilskuddsmidlene IMDi årlig fordeler. Over 99 % av tilskuddsmidlene på ca 6 milliarder kroner kanaliseres til kommunene. For nærmere omtale vises til Prop. 1 S (2010-2011) Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

støtte), som gir sterke føringer på hva pengene skal brukes til. Generelt får lokale foreninger 14 prosent av inntektene sine fra det offentlige.<sup>119</sup>

Den første offentlige utredningen om norsk innvandringspolitikk<sup>120</sup> omtaler betydningen av offentlig støtte til innvandrersorganisasjoner: «Utvalget understreker den verdi de foreninger som drives for, eller av, utlendinger i Norge har for å bedre deres muligheter til å finne seg til rette her». I 1983 ble det nedsatt en arbeidsgruppe av Kommunal- og arbeidsdepartementet som vurderte støtteordningen til innvandrersorganisasjoner. Det medførte en desentralisert støtteordning, der ansvaret for å gi støtte til lokale innvandrersorganisasjoner ble overført fra staten til kommunene. I Kommunal- og arbeidsdepartementets St. prp. nr. 1 (1985-1986) fremgår det at midler til særlige tiltak for innvandrere hovedsakelig ble kanalisert gjennom rammetilskudd. Over budsjettkapittel 504, post 60, var det imidlertid et særskilt tilskudd bl.a. til innvandrers- og flyktningorganisasjoner. Midlene ble fordelt av kommunene fra 1985. I 1993 ble det igangsatt en prøveordning med fordeling av tilskuddet via fylkeskommuner.<sup>121</sup> Denne ordningen ble deretter permanent.

Det organisasjonsmønsteret som ble etablert på innvandrerfeltet i perioden 1970-85 la føringer på strukturene av organisasjoner på dette feltet som har vart helt fram til i dag.<sup>122</sup>

Det er etablert et system hvor de ulike tilskuddsordningene evalueres med noen års mellomrom. Det er tale om eksterne evalueringer som foretas på oppdrag fra departementet. Tilskudd til landsdekkende organisasjoner ble sist evaluert i 2005.<sup>123</sup> Evalueringen konkluderte med at organisasjonene samlet sett bidrar til å fremme minoriteters interesser og deltakelse i det norske samfunn. Organisasjonene har ulike formål, perspektiver, målgrupper, kompetanse og arbeidsformer. De utfyller hverandre. Få nye organisasjoner kommer inn i ordningen, og få går ut av den. Dette er ikke i seg selv et problem, gitt at de «beste» organisasjonene er med i ordningen. Problemet er imidlertid at kriteriene, og vurdering av

kompetanse og måloppnåelse, er relativt upresise. BLD foretok en gjennomgang av kriteriene for tildeling av støtte i 2010.<sup>124</sup>

Tilskudd til lokale innvandrersorganisasjoner og lokalt frivillig virke ble evaluert i 2007.<sup>125</sup> Evalueringen viste at støtten både hadde bidratt til egenorganisering av innvandrere og til å utvikle deres relasjoner og deltakelse utad, men at organisasjonene ikke hadde kommet langt nok i å utvikle sine utadrettede kontaktflater. Derfor ble retningslinjene justert fra 2009. Målet med støtte til aktiviteter og tiltak er å skape møteplasser i lokalsamfunn på tvers av etnisk og nasjonal opprinnelse. Det skal normalt ikke lenger gis støtte til aktiviteter som kun er rettet innad mot en bestemt gruppe eller miljø og som ikke kommuniserer utad.

Tilskudd til holdningsskapende og forebyggende arbeid mot tvangsekteskap ble evaluert i 2010.<sup>126</sup> Evalueringen peker på at tilskuddet har bidratt til å engasjere frivillige organisasjoner i forebyggende arbeid og til å utvikle nye metoder, men at denne type kortsiktig prosjektstøtte gir liten mulighet for å arbeide langsiktig og ha forutsigbare rammer. Evalueringen peker for øvrig generelt på behovet for å intensivere arbeidet med å formidle lokale samarbeidsprosjekter, og at arbeidet på regionalt nivå bør gjennomtenkes og utredes med tanke på samordning.

Selv om det foretas evalueringer av hver enkelt tilskuddsordning, er det også behov for helhetlige vurderinger av hvordan tilskuddene fungerer samlet. Hvordan bidrar tilskuddene til målet om høy deltakelse i samfunnslivet blant innvandrerbefolkningen, og til å styrke rollen frivillige har i arbeidet med integrering og inkludering? En slik helhetlig vurdering av tilskudd til frivillig virksomhet på integreringsfeltet er særlig viktig når noen av ordningene er gamle og noen er nye. Det er også berøringspunkter til tilskudd som forvaltes av ulike sektormyndigheter. Regjeringen foretar i 2011 en gjennomgang av alle midler IMDi forvalter til frivillig virksomhet.<sup>127</sup> Spør-

<sup>119</sup> Christensen, Strømsnes og Wollebæk (2011)

<sup>120</sup> NOU 1973: 17, Innvandringspolitikk, s. 126

<sup>121</sup> St.prp. nr. 1 (1993-1994), Kommunal- og arbeidsdepartementet

<sup>122</sup> Nødland, S. I. (2009), "Kontaktmønstre og innflytelse i den lokale idrettspolitikken: Nettverk eller hierarki?" I. B. Enjolras og R. Holmen Waldahl (red.), *Frivillige organisasjoner og offentlig politikk*, Oslo: Novus

<sup>123</sup> Nødland, S. I., K. Allred, C. Berg, S. H. Opeda (2005), *Skal alle gjøre alt? – evaluering av landsdekkende organisasjoner på innvandrerfeltet*, Rapport IRIS 2005/061, Stavanger: International Research Institute of Stavanger

<sup>124</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2011), Rundskriv 05/11 – Tilskudd til drift av landsdekkende organisasjoner på innvandrerfeltet

<sup>125</sup> Nødland, S. I., K. Hidle og G. Kvaale (2007), *Organisasjoner for identitet og integrering. Evaluering av tilskuddsordning for lokale innvandrersorganisasjoner og lokalt frivillig virke*, Rapport IRIS 2007/064, Stavanger: International Research Institute of Stavanger

<sup>126</sup> Steen-Johnsen, K. m fl. (2010), *Handlingsplan mot tvangsekteskap. Evaluering av utvalgte tiltak*, ISF Rapport 2010:007, Oslo: Institutt for samfunnsforskning

<sup>127</sup> Prop. 1 S (2010-2011), Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

målet er: hvordan kan måloppnåelsen styrkes gjennom en bedre innretning på bruken av midlene? Utvalgets vurderinger av hva som er den beste bruken av tilskudd til frivillig virksomhet omtales under mål, strategier og tiltak.

Forvaltning av tilskudd til frivillig virksomhet reiser for øvrig en rekke spørsmål: Hva er det beste forholdet mellom på den ene siden statlig målstyring som definerer mål for hva som skal oppnås med bruken av pengene, og på den andre siden tanken om at frivillig virksomhet nettopp skal være fri og ha en selvstendig rolle og funksjon? Hvilke krav er rimelige å stille til frivillige organisasjoner om rapportering og dokumentasjon av effekter? Hvor mye av midlene skal gis som friere grunnstøtte og ha en mer langsiktig karakter og hvor mye skal gis som mer kortsiktig prosjektstøtte, f.eks. knyttet til konkrete oppdrag?

For staten er frivillige organisasjoner potensielle redskaper til å gjennomføre statens integreringspolitikk. Det blir hevdet at minoritetsorganisasjoner blir formet gjennom de insentivene som ligger i de statlige støtteordningene. Men om, og hvordan, sivile aktører tilpasser seg slike insentivstrukturer er empiriske spørsmål. Viktige elementer i en slik analyse vil være en kartlegging av relevante offentlige styringsvirkemidler, hvilke mål myndighetene har med ordningene, hvordan de frivillige organisasjonene tilpasser seg dem og forholdet mellom virkemiddelbruken og måloppnåelsen, inkludert belysning av ikke-intenderte tilpasninger til offentlige styringsredskaper. Frivillige organisasjoners rolle som leverandører av tiltak og partnere i den offentlige inkluderings- og velferdspolitikken vil være et viktig tema i denne sammenheng. Temaet gir også rom for overordnede refleksjoner rundt forholdet mellom det offentliges bruk av og påvirkning av sivile aktører, og frivillig sektors evne til å utøve et sivilt engasjement på egne premisser i en slik kontekst.<sup>128</sup>

#### 10.4.8 Media og mediebruk

I hvor stor grad bruker innvandrerbefolkningen media og hvilke typer kilder til informasjon benytter denne delen av befolkningen? Har mediebruken betydning for innvandreres deltakelse i resten av samfunnet? Endrer innvandreres medievaner seg i takt med majoritetsbefolkningens vaner?

Som for majoritetsbefolkningen, er internett og TV de mest brukte mediene blant innvandrere fra Afrika, Asia, Latin-Amerika og Europa utenom

EU. Innvandrere fra disse områdene bruker minst radio og papiraviser. Nærmere 60 prosent fra denne gruppen leser ikke papiravis i løpet av dagen.<sup>129</sup>

Barn og unge med innvandrerbakgrunn ser mye på TV. Et flertall sier at de har TV med parabolantenne, og en av tre ser film eller TV på morsmålet daglig. Det blir særlig mye TV-titting på programmer på morsmålet blant kvinner og blant de med tyrkisk bakgrunn. Når innvandrere leser, velger de aller fleste likevel norske bøker og aviser. Kvinner leser oftere, og velger oftere norsk, enn menn. Menn leser imidlertid litt oftere aviser enn kvinner, aviser som i minst ni av ti tilfeller er norske.<sup>130</sup>

#### Tilskuddsordninger – media

Kulturdepartementet påpeker, i sin budsjettproposisjon, betydningen av å ha et godt medietilbud, også for minoritetene i et flerkulturelt samfunn. Den mest sentrale målsettingen er, i følge departementet, å sørge for at det blir utgitt dagsaviser, samiske aviser og publikasjoner på minoritetsspråk.

Tilskudd til minoritetsspråklige publikasjoner over Kulturdepartementets budsjett omfatter støtte til publikasjoner som gir informasjon om samfunnsforhold i Norge og i opprinnelig hjemland på eget språk. Formålet med støtteordningen er å bidra til framvekst av publikasjoner for språklige minoriteter og til utvikling av redaksjonell kvalitet i disse publikasjonene. Publikasjonene skal fremme mulighetene for samfunnsdeltakelse og kulturell utfoldelse hos personer med minoritetsbakgrunn. Tre publikasjoner på bosnisk og kinesisk mottok støtte i 2009.<sup>131</sup> Tilskuddet er kraftig redusert de siste årene. Dette er primært på grunn av færre publikasjoner, som følge av økte dokumentasjonskrav.<sup>132</sup> Ordningen er nylig evaluert av Medietilsynet<sup>133</sup> som konkluderte med at ordningen ikke har fungert etter hensikten. I tillegg pekte Medietilsynet på at ordningen ble utfordret av endret mediebruk. Medietilsynet foreslo derfor en felles, plattformuavhengig støtteordning.

<sup>129</sup> Vaage, O. F. (2009), *Kultur- og mediebruk blant personer med innvandrerbakgrunn*, Rapport 29/2009, Statistisk sentralbyrå

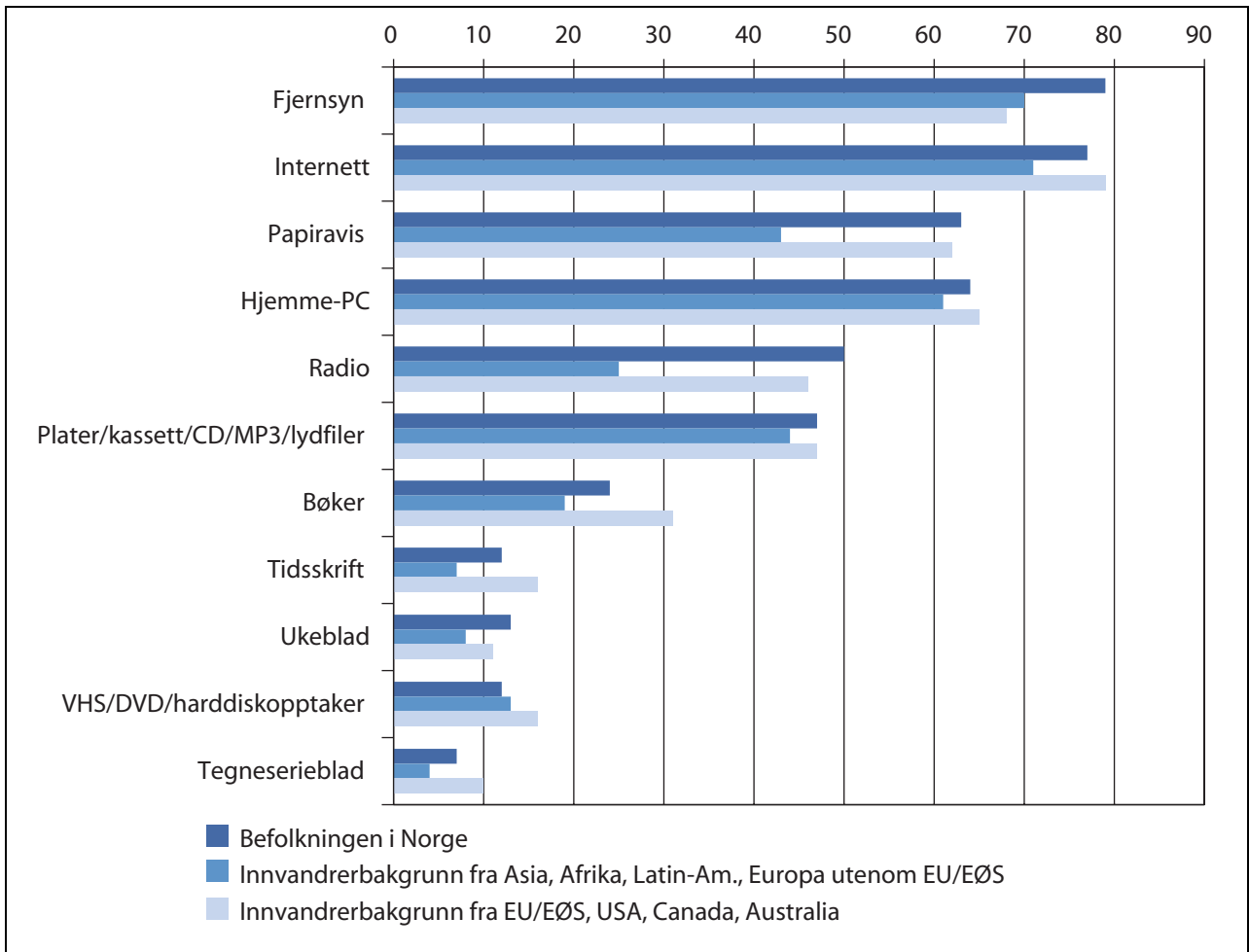
<sup>130</sup> Løwe (2008)

<sup>131</sup> Prop. 1 S (2010-2011), Kulturdepartementet

<sup>132</sup> NOU 2010: 14, Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte

<sup>133</sup> Medietilsynet (2010), *Evaluering av støtteordninger for minoritetsspråklige medier*

<sup>128</sup> Hagelund og Loga (2010), Lorentzen (2010)



Figur 10.10 Andel som har brukt ulike massemedier en gjennomsnittsdag, etter landgruppe. Alder 9-59 år. 2008. Prosent

Kilde: Kultur- og mediebruk blant personer med innvandrerbakgrunn 2008, SSB

I evalueringen påpekes det at det er viktig med medier som kan informere minoritetsspråklige om Norge på deres eget språk, spesielt i den første tiden de har flyttet hit. Slike medier er et godt hjelpemiddel for å lære om norske tradisjoner og levesett. Slike kanaler kan også være til hjelp og supplement i norskopplæringen. Evalueringen foreslår at nettsider prioriteres i en ny støtteordning for minoritetsspråklige medier fordi store deler av innvandrerbefolkningen benytter mer internett og TV enn papiravis og radio.

Medietilsynet forvalter driftsstøtte til radio rettet mot etniske og språklige minoriteter. I 2010 ble det tildelt 756 000 kroner fordelt på elleve stasjoner, to flere enn året før.<sup>134</sup>

Europaparlamentet vedtok i 2007 en resolusjon som oppfordret medlemslandene til å gi støt-

te til «den tredje mediesektoren» (medier drevet på frivillig basis) med målsetting om å gi minoriteter, enkeltpersoner og organisasjoner mulighet til å slippe til i det offentlige rom.<sup>135</sup> Som en oppfølging av denne resolusjonen ble Foreningen Frikkanalen stiftet i Norge i 2008, der 70 frivillige organisasjoner gikk sammen om en TV-kanal. Prosjektet støttes av Kulturdepartementet og har gratis distribusjon i det digitale bakkenettet. Seks organisasjoner rettet mot minoritetsmiljøer kan sende på denne kanalen.

#### Internett

En rapport fra Vox analyserer den digitale kompetansen til de fem største innvandrergruppene i Norge – innvandrere fra Polen, Pakistan, Irak,

<sup>134</sup> Prop. 1 S (2009-2010), Kulturdepartementet, pkt. 1.3.2

<sup>135</sup> <http://www.europarl.europa.eu>

Somalia og Vietnam. Undersøkelsen viser at ni av ti innvandrere bruker PC og Internett. Majoriteten av de som bruker PC, gjør dette daglig. Nesten alle har tilgang til PC hjemme, mens bare en av fire innvandrere bruker PC på jobb.

41 prosent av innvandrerne mestrer i liten grad dagens teknologi. Det tilsvarende tallet for hele den norske befolkningen er 27 prosent. Mens hele åtte av ti innvandrere fra Polen mestrer dagens informasjonsteknologi, gjelder dette under halvparten av innvandrerne fra Vietnam, Pakistan, Somalia og Irak. Innvandrere har relativt mye erfaring med å benytte digitale verktøy som e-post, Skype og IP-telefoni til å holde kontakt med hjemlandet. Denne kunnskapen ser imidlertid i liten grad ut til å overføres til andre IKT områder. Mange innvandrere er motivert for å lære mer, men opplever få arenaer for IKT læring. De som ikke mestrer teknologien ønsker seg kurstilbud fra det offentlige.

Kompetansenivået blir påvirket av tilgangen til digitale verktøy, hvor ofte man bruker disse, og demografiske faktorer som kjønn, alder, utdanning og tilknytning til arbeidslivet. Kvinner med innvandrerbakgrunn har lavere digital kompetanse enn menn, og særlig blant innvandrere fra Somalia og Vietnam er forskjellen stor. For personer med bakgrunn fra Polen og Irak foreligger det ikke noen kjønnsforskjeller.<sup>136</sup>

#### Framstilling i media

Ifølge IMDi's årsrapport for 2009,<sup>137</sup> får innvandrere og integrering stor plass i norske medier: «Et søk på Aftenpostens debattsider viser at innvandring og integrering er tema for 324 319 av innleggene. Til sammenlikning har skole og utdanning 19 049 innlegg og temaet miljø 62 209 debattinnlegg.» Saker/innlegg om islam/muslimer dominerer, artiklene generelt har oftest et problemfokus (heller enn et ressursfokus): «Av alle oppslag som har innvandring eller integrering som hovedtema, vurderes 71 prosent som problemorienterte, 18 prosent som ressursorienterte, mens bare 11 prosent av oppslagene vurderes som nøytrale. Av alle avisoppslag om innvandrere og flyktninger fra 1976 til 2002 var kriminalitet det mest omtalte temaet.» Selv om det er langt flere med polsk bakgrunn enn somalisk i Norge, er det

sistnevnte kategori som blir omtalt mest, og negativt: «Innvandrere fra Somalia brukes som illustrasjon på at integreringen ikke fungerer, også i artikler som omtaler helt andre grupper.» Se også kapittel 2.4.

#### Produsenter av – og kilder til – nyheter

«Personer med innvandrerbakgrunn er underrepresentert i norske medier som nyhetsformidlere, kilder og intervjuobjekter. Men godt synlig i saker som handler spesielt om innvandrere (...) Tre av fire norske journalister deler en generell oppfatning om at personer med innvandrerbakgrunn sjelden opptrer som aktører eller kilder i stoff som ikke spesifikt omhandler innvandrerspørsmål. Syv

### Boks 10.5 Journalistutdanning og -rekruttering

Ved Journalistutdanningen på Høyskolen i Oslo kan inntil fem studieplasser benyttes til søkere med minoritetsbakgrunn. Dette er en del av skolens satsing på et flerkulturelt og internasjonalt studiemiljø, Interkult.<sup>1</sup>

Institutt for journalistikk hadde i 2009 et kurstilbud til gründeropplæring for minoritetspråklige publikasjoner. Deltakerne oppfattet kurset som vellykket og tre gikk videre med å lage egne publikasjoner.

NRK har, siden 2008, hatt en stipendiatornning for journalister med innvandrerbakgrunn. Dette er et rekrutteringstiltak for å øke andelen journalister med slik bakgrunn i bedriften.

NRK har i flere år hatt som mål å synliggjøre et flerkulturelt Norge i programmene, blant annet gjennom aktivt å rekruttere og profilere journalister med innvandrerbakgrunn. I tillegg til målene om økt mangfold, er det et selvstendig mål å bidra til rekruttering av dyktige journalister til NRKs programvirksomhet. For innsatsen med den flerkulturelle rekrutteringen mottok NRK Regjeringens mangfoldspris for 2009.

Av 25 stipendiater hittil, jobber over halvparten fortsatt i NRK. Ni har fast jobb. Prosjektet bidrar med foredrag, undervisning, artikler og forslag til intervjuobjekter eller representanter til utvalg og seminarer.

<sup>136</sup> Guthu, L. og S. Holm (2010), *Innvandrere på nett. En analyse av innvandreres digitale kompetanse*, Oslo: Vox – nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk

<sup>137</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2010), *Innvandrere i norske medier: Medieskapt islamfrykt og usynlig hverdagsliv*, IMDi-rapport 1-2010

<sup>1</sup> Høyskolen i Oslo, Interkult, <http://interkult2011.blogspot.com/p/interkult-i-mediene.html>, hentet 02.06.2011

Tabell 10.2 Arbeidstakere med innvandrerbakgrunn i kultur- og mediesektoren

Sektor	Arbeidstakere med innvandrerbakgrunn				Arbeidstakere totalt
	Totalt	Kvinner	Menn	Prosent	
Film og video	233	102	131	8,3	2 795
Radio og fjernsyn	238	106	132	3,8	6 317
Bibliotek og arkiv	286	203	83	7,3	3 903

Kilde: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet: Prop. 1 S (2010-2011), Mål for inkludering

av ti er enige i at innvandrerklider i liten grad benyttes i saker hvor innvandrerstatus er helt irrelevant»<sup>138</sup> En annen undersøkelse formulerer det slik:

*Selv om det finnes mange unntak, er hovedbildet at innvandrere har et begrenset repertoar av roller når de dukker opp i mediene. Med unntak av sport og kriminalitet, opptrer innvandrere sjelden som aktører eller kilder i stoff som ikke handler spesifikt om innvandrerspørsmål. Samlet sett gir undersøkelsen grunnlag for å konkludere med at det er et misforhold mellom bildet mediene formidler av innvandrere og deres faktiske deltakelse i samfunnslivet.*<sup>139</sup>

Arbeidstakere med innvandrerbakgrunn utgjør 6,6 prosent av arbeidstakere innen kultur- og mediesektoren. I 2009 var 3,1 prosent kvinner og 3,5 prosent menn. Dette viser en liten økning siden 2008, da andelen arbeidstakere innen kultur- og mediesektoren var 6,1 prosent.<sup>140</sup>

#### 10.4.9 Bibliotek

Undersøkelser viser at personer med innvandrerbakgrunn er overrepresentert i bruk av bibliotek i forhold til innbyggertallet. Menn er i flertall blant brukere som ikke har norsk som morsmål, mens kvinnene er i flertall blant dem som har norsk som førstespråk.<sup>141</sup> Personer med innvandrerbakgrunn låner færre bøker enn brukerne med norsk

bakgrunn, men de bruker datamaskinene og internett mer.

Befolkningen generelt, også innvandrerbefolkningen, har tillit til biblioteket. Dette gjør at mange innvandrerkvinner bruker biblioteket ofte. De fleste innvandrerkvinner bruker biblioteket som en møteplass fordi de ser på biblioteket som et tilgjengelig, sentralt, trygt og rolig sted. Forskning gjennom PLACE prosjektet<sup>142</sup> viser at biblioteket har en viktig funksjon som en møteplass på tvers av ulike kulturer som gir ulike mennesker og grupperinger mulighet til å fungere sammen, og lære hverandre å kjenne på en uforpliktende og ufarlig måte.<sup>143</sup>

Når folkebibliotekene først har tilbud på andre språk, har de gjerne både brosjyrer, aviser, tidsskrifter og egne samlinger. Bibliotekene kjøper også ofte inn materiale som kan være til støtte i norskopplæringen, som ordbøker, lettlest litteratur på norsk, lydbøker, språkkurs og bøker om norske samfunnsforhold. En del biblioteker arrangerer leksehjelp, i egen regi eller i samarbeid med frivillige organisasjoner.<sup>144</sup>

Et vellykket bibliotekprosjekt, Lesefrøprosjektet, var rettet mot barnehagebarn med innvandrerbakgrunn. Testing viste at barna ble bedre i norsk gjennom å bli presentert for ny og god litteratur og leseaktiviteter. I Danmark har staten iverksatt «Bogstart», et tiltak som gjør at småbarnsforeldre møtes på sitt lokale bibliotek jevnlig. «Bogstart» brukes i bydeler med høy andel av foreldre med innvandrerbakgrunn. I Malmø har

<sup>138</sup> Ibid.

<sup>139</sup> Fjeldstad, Ø. og M. Lindstad (1997), *Journalistikk i det flerkulturelle Norge*, [http://www.nj.no/Journalistikk+i+det+flerkulturelle+Norge.b7C\\_wlnIW2.ips](http://www.nj.no/Journalistikk+i+det+flerkulturelle+Norge.b7C_wlnIW2.ips), hentet 05.06.2011

<sup>140</sup> Prop. 1 S (2010-2011), Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Mål for inkludering

<sup>141</sup> ABM (2008), *Hvem er de og hvor går de – om brukerne og deres adferd*, ABM skrift 46/2008, Oslo: ABM-utvikling

<sup>142</sup> PLACE er en forkortelse for Public Libraries – Arenas for Citizenship. Prosjektet tar sikte på og utforske en ny rolle for folkebibliotek i multikulturelle lokalsamfunn. PLACE er et samarbeidsprosjekt med deltakere fra HiO, Universitetet i Tromsø og Arkitekt- og designhøgskolen i Oslo. PLACE mottar prosjektstøtte fra Norges forskningsråd.

<sup>143</sup> Norsk bibliotekforening: Innspill til Inkluderingsutvalget av 04.03.2011

<sup>144</sup> Vaagan R. (2006), *Bibliotekene og det flerkulturelle Norge: en delrapport i Bibliotekutredningen 2006*, ABM skrift 22/2006, Oslo: ABM-utvikling



man benyttet flerspråklig ungdom med gode språkkunnskaper som bibliotekguider. Den internasjonale bibliotekorganisasjonen IFLA har utarbeidet et manifest for flerkulturelle bibliotek tjenester som er UNESCO-sertifisert.<sup>145</sup>

Norsk bibliotekforening, har i innspill til Inkluderingsutvalget, skrevet følgende:

*Mange folkebibliotek i kommunar med større grupper språklege og kulturelle minoritetar arbeider aktivt med å leggje til rette for desse brukargruppene. Nokre bibliotek har eit etablert samarbeid med til dømes innvandrorganisasjonar, Internasjonalt senter og ulike kulturgrupper. På denne måten får biblioteka nærare kjennskap til bibliotekbehova til desse brukarane. Kontakten kjem også til nytte ved at ulike innvandrargrupper aktivt deltek på kulturarrangement i biblioteket. Fleire fylkesbibliotek har sett i gang tiltak for å fremje fleirkulturell kompetanse i biblioteka. Dette omfattar erfaringsoverføring, nettverksbygging, rettleiing, kurs, konferansar og sirkulasjonssamlingar av litteratur på ulike språk. Skulebiblioteka i grunnskulen og vidaregåande skule har eit stort potensial i å støtte opp under skulens arbeid med morsmålsopplæring, språkopplæring på norsk og integreringstiltak.<sup>146</sup>*

## 10.5 Forslag til målformuleringer, strategier, tiltak og indikatorer

Inkluderingsutvalget ønsker å fjerne forskjellene mellom innvandrerbefolkningen og resten av befolkningen i deltakelse og innflytelse. I det kunnskapsgrunnlaget som her er gjennomgått, dokumenteres det flere forhold som tyder på at avvikene i deltakelse vil vedvare. Dette tilsier at det trengs en sterkere innsats der utviklingen på flere punkter må snus, blant annet når det gjelder kjønnsforskjeller og lav politisk interesse blant ungdom. Dette krever, etter utvalgets vurdering, en mer målrettet innsats og bedre strategisk planlegging.

Det er videre behov for å få bedre fram de ressurser, talenter, kunnskaper, erfaringer, arbeidskraft osv. som innvandrerbefolkningen representerer. Jenter og kvinner møter en del barrierer for deltakelse som gutter og menn ikke møter. Doku-

mentasjonen tyder på at ulike former for sosial kontroll bidrar til å skape slike forskjeller. Slike hindre må forebygges og bekjempes, blant annet ved hjelp av informasjon til både foreldre og barn om like rettigheter og plikter og egne rekrutteringstiltak for å øke jenters deltakelse på alle arenaer. Her er det behov for et «jenteløft».

Tilrettelegging for deltakelse på ulike områder er sentralt, samtidig som innvandrerbefolkningen selv må ha reell vilje til å delta og innse betydningen av dette. Deltakelse og demokrati forutsetter også at den enkelte tar ansvar for å delta. Et organisasjonsmiljø med bevisst og aktiv inkluderingspolitikk samt utadrettet virksomhet er et viktig element. Dette gjelder også innvandrerorganisasjoner og ulike trossamfunn. Det er behov for brobygging mellom organisasjonene. Innvandrerorganisasjonene må gi hjelp til selvhjelp, slik at de kan fungere som plattform for deltakelse i stor-samfunnet.

Med bakgrunn i kunnskapsgrunnlaget som er beskrevet foran, foreslår utvalget her mål, strategier, tiltak og indikatorer for økt deltakelse blant innvandrerbefolkningen på sentrale samfunnsråder.

### 10.5.1 Demokrati og deltakelse

#### Overordnet mål

Innvandrerbefolkningen skal delta og ha innflytelse i politikk og sivilsamfunn i forholdsmessig like stor grad som resten av befolkningen.

Et velfungerende demokrati forutsetter politisk deltakelse, også av minoritetsgrupper. Skal demokratiet ha legitimitet, må det gjenspeile samfunnet med de menneskene som bor der. Utvalget vil påpeke at innvandrerbefolkningen er klart underrepresentert i valgdeltakelse, styrende organer, sivilsamfunn (frivillighet), fagbevegelse og media sammenliknet med majoriteten. Særlig alvorlig er det høye fraværet av representanter for innvandrerbefolkningen i «maktens korridorer».

Målet for politikken har i stor grad vært at innvandrerbefolkningen skal ha like muligheter for deltakelse. Utvalget vil peke på at dette fokuset på mulighetslikhet så langt har gitt for store forskjeller både i faktisk deltakelse og i innflytelse for innvandrerbefolkningen sammenliknet med majoritetsbefolkningen. Utvalget anbefaler derfor et høyere ambisjonsnivå for politikken i tiden framover, og at målfokuset flyttes til større grad av resultatlikhet. Målet om resultatlikhet skal omfatte både deltakelse, representasjon og innflytelse.

<sup>145</sup> St.meld. nr. 23 (2008-2009), Bibliotek, Kultur- og kirkedepartementet

<sup>146</sup> Norsk bibliotekforening: Innspill til Inkluderingsutvalget av 4. mars 2011

Målet om resultatlikhet må imidlertid ta hensyn til at ulike grupper har ulik botid i landet. Det er en urimelig ambisjon at nyankomne innvandrere straks skal delta i politikk og sivilsamfunn i like stor grad som majoriteten. For etterkommere av innvandrere er det naturlig å sette samme mål for deltakelse som for resten av befolkningen. Utvalget tilrår også at det samme målet om resultatlikhet settes for innvandrere som ikke er nyankomne, dvs. har mer enn fem års botid. Fellesskapet er ikke tjent med et samfunn der det er grupper som har systematisk mindre deltakelse og innflytelse enn det som er vanlig ellers i befolkningen.

#### *Overordnet strategi*

Den overordnede strategien for å oppnå forholdsmessig like stor grad av deltakelse og innflytelse mellom innvandrerbefolkningen og resten av befolkningen, er en helhetlig framgangsmåte for å redusere forskjeller og lukke avvik. Dette overordnede grepet omfatter:

#### *1. Rekruttering*

En aktiv rekrutteringsstrategi for å øke deltakelse i både politikk og sivilsamfunn. Sentrale og lokale myndigheter, frivillige organisasjoner, arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner og de politiske partiene har alle et ansvar for å tilrettelegge for økt deltakelse på sine områder.

Siden minoriteter ikke alltid deltar i de sosiale nettverkene der rekruttering skjer, synes det særlig viktig å utvide de sosiale nettverkene på lokalt nivå til også å favne minoriteter. Rekruttering skjer som oftest lokalt der folk bor, arbeider, går på skole mv. Rekruttering forutsetter at den enkelte blir spurt. Det er nødvendig med en ekstra innsats for å øke andelen jenter og kvinner med innvandrerbakgrunn som deltar på ulike arenaer.

#### *2. Opplæring, informasjon mv*

Det kan være mange barrierer for deltakelse: manglende kjennskap til muligheter, økonomi, nettverk, rasisme, diskriminering, fordommer (begge veier), sosial kontroll, normer og tradisjoner, manglende tillit og tro på systemet, helse, selvoppfatning og selvtillitt. For å sikre like muligheter til deltakelse på alle samfunnsområder, er det behov for proaktive og strukturelle verktøy (jf. aktivitets- og rapporteringsplikten). Fokus på systematisk arbeid mot diskriminering og for inklu-

dering vil være en viktig del av innsatsen for økt deltakelse. Alle innbyggere bør få informasjon om, og sette seg inn i, grunnleggende regler for norsk demokrati, samfunnsliv og politikk. Både foreldre og barn må få informasjon om like rettigheter og plikter gjennom voksenopplæring, barnehage og skole.

#### *3. Ansvarliggjøring av majoritetsorganisasjoner*

Kunnskapsgrunnetaget tyder på at det tradisjonelle organisasjonslivet ikke makter, i tilstrekkelig grad, å rekruttere nye grupper og å utvikle nye arbeidsformer eller aktiviteter. At majoritetsorganisasjoner i praksis ikke har en inkluderende rekrutteringsstrategi og heller ikke tar opp spørsmål som opptar innvandrere, kan være noe av årsakene til lav deltakelse. Det bør derfor stilles krav til majoritetsorganisasjoner om at de utvikler strategier og planer for å inkludere innvandrere, både som medlemmer og tillitsvalgte.

#### *4. Ansvarliggjøring av minoritetsorganisasjoner*

Minoritetsorganisasjoner må også ta et ansvar for at minoritetsbefolkningen i større grad deltar i majoritetsorganisasjoner. De må bidra til å formidle kunnskaper og skape positive holdninger om verdien av å delta i majoritetsorganisasjonene. Minoritetsorganisasjonene må også være åpne og inkluderende, og bygge bro inn mot majoritetsorganisasjonene.

#### *5. Nye deltakelsesformer*

Befolkningen som helhet deltar i mindre grad enn tidligere i tradisjonelle organisasjonsformer. Det moderne deltakelsesmønsteret tenderer mot mer nærmiljødeltakelse, mer deltakelse via sosiale media, og mindre humanitær/politisk deltakelse. Det er en synkende interesse for å delta i frivillige organisasjoner som arbeider for å ivareta overordnede samfunnshensyn, og folk flest synes å være mer opptatt av organisasjoner som tilbyr aktiviteter som dekker deres personlige behov og interesser.<sup>147</sup> For innvandrere vil det å gå inn i nye deltakelsesformer kunne være enklere enn for en som er vokst opp i Norge med det organisasjonslivet som har eksistert her i generasjoner. Ny forskning kan tyde på at etniske minoriteter til dels kan ha en mer moderne profil på deltakelsesmøn-

<sup>147</sup> Gulbrandsen, T. og G. Ødegard (2011), *Frivillige organisasjoner i en ny tid*, Rapport 2011-1, Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

steret i tråd med tesen om større individualisering.<sup>148</sup>

### 6. Bedre levekår

Deltakelse i politikk og sivilsamfunn forutsetter at den enkelte rår over tilstrekkelige ressurser til å oppfylle de roller og forventninger som vanlig deltakelse i samfunnslivet består av. «Fattig er derfor den som rår over så små ressurser at hans eller hennes liv blir svært avvikende fra det liv andre lever».<sup>149</sup> Sagt på en annen måte – de som mangler det de fleste andre har, blir mer opptatt av å få hverdagen til å gå rundt enn av å delta på de samfunnsarenaene som omtales i dette kapitlet. Derfor mener utvalget at forebygging av fattigdom, og forbedring av dårlig stilte innvandrers grupper levekår, vil bidra til økt deltakelse i innvandrerbefolkningen som helhet.<sup>150</sup>

### 7. Dokumentasjon/rapportering

En kunnskapsbasert politikk må legge vekt på å følge med på og dokumentere utviklingen over tid for ulike grupper, slik at man vet hvorvidt strategier og tiltak virker etter intensjonen. Innvandrerbefolkningen er sammensatt, med store forskjeller i bakgrunn og årsaker til innvandring. Samfunnsdeltakelsen varierer mellom ulike grupper i innvandrerbefolkningen. Sosioøkonomisk status, botid, landbakgrunn, kjønn og alder har stor betydning for deltakelsesform og -mengde. Videre er det regionale forskjeller.

## 10.5.2 Valgdeltakelse – nasjonalt og lokalt

### Mål

Valgdeltakelsen blant personer med innvandrerbakgrunn skal være forholdsmessig lik valgdeltakelsen i hele befolkningen.

### Delmål

Valgdeltakelsen i innvandrerbefolkningen skal økes ved hvert valg inntil den er forholdsmessig lik befolkningen som helhet.

### Strategi

- Aktiv, målrettet og treffsikker innsats overfor grupper i innvandrerbefolkningen med lav valgdeltakelse
- Informasjon til innvandrere om betydningen av valgdeltakelse
- Lavere terskel for å stemme, bl.a. ved hjelp av valgopplæring
- Utfordre politiske partier til å ha listekandidater med innvandrerbakgrunn i forbindelse med nominasjon
- Bedre kunnskapen om effekter av tiltak

Hvorfor er det viktig at personer med innvandrerbakgrunn stemmer? Og hva er konsekvensen av at det er svært lav deltakelse i enkelte grupper? På lik linje med andre, har personer med innvandrerbakgrunn interesse både av å være representert og å påvirke samfunnsutviklingen. Det kan utgjøre et demokratisk problem dersom innvandrerbefolkningen ikke klarer å fremme sine interesser på den politiske arenaen.

Fra et inkluderingsperspektiv er det et naturlig mål at alle grupper skal delta på lik linje for å få like stor politisk innflytelse i samfunnet. Videre kan slik samfunnsdeltakelse være med på å styrke tillit til samfunnets institusjoner, og gjensidig tillit i befolkningen, noe som er grunnleggende viktig i et demokrati.

Selv om det å stemme er et individuelt valg, er det også en kollektiv handling som i prinsippet kan styrke fellesskapet og demokratiet. Det er derfor nødvendig å øke andelen innvandrere som stemmer. Dette gjelder særlig de gruppene som deltar i mindre grad enn majoritetsbefolkningen.

Det er lite kunnskap om hvilke tiltak for å motivere til valgdeltakelse som virker, men det ser ut til at målrettede tiltak overfor utvalgte grupper gir effekt. Det ser også ut til at informasjons-spredning på arenaer der innvandrere møtes – innvandrers organisasjoner, trossamfunn osv. når målgruppene.<sup>151</sup>

For å nå målet om lik valgdeltakelse, mener utvalget at det må satses aktivt og målrettet overfor de gruppene som har lavest deltakelse. Myn-dighetene har iverksatt en rekke tiltak for å øke valgdeltakelsen blant personer med innvandrerbakgrunn, men det foreligger foreløpig lite kunnskap om hvilken effekt disse har. Det blir allikevel trukket fram at tiltak bør henvende seg til de inn-

<sup>148</sup> Ibid, s. 104

<sup>149</sup> Hagen, K. og I. Lødemel (2003), "Fattigdom i Europa. Noen refleksjoner om nasjonale forskjeller og overnasjonal fattigdomsbekjempelse". I: *Tidsskrift for Velferdsforskning*, Nr. 2

<sup>150</sup> Jf. kap. 5, Levekår i innvandrerbefolkningen

<sup>151</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2010), *Innvandrere i norske medier: Medieskapt islamfrykt og usynlig hverdagsliv*, IMDi-rapport 1-2010

vandringsgrupper som har lavest valgdeltakelse for å bedre treffsikkerheten.<sup>152</sup>

Utvalget mener at innsikt i, og forståelse for, en demokratisk samfunnsform er viktig for å øke valgdeltakelsen. Betydningen av engasjement og å støtte opp under sentrale samfunnspilarer er sentralt her. Strategien må ha en pedagogisk tilnærming for å øke bevisstheten rundt valgdeltakelse og sivilsamfunnets viktige rolle i det norske demokratiet. Videre må rekrutteringen til partiene og de frivillige organisasjonene økes, gitt deres sentrale rolle.

Utvalget har drøftet om det bør være intern kvotering av innvandrer kandidater i partiene, om det bør innføres en aktivitets- og rapporteringsplikt knyttet til økonomisk støtte til partiene og om det bør innføres stemmeplikt. Dette er tiltak som partiene og valgmyndigheter eventuelt kan vurdere nærmere.

Når det gjelder kvotering, mener utvalget at det må bli opp til partiene selv å vurdere dette. Forsøket med moderat kvotering hos arbeidsgivere i statlig sektor har gitt varierende resultater (jf. kap. 6), mens kvotering av kvinner til bl.a. styrever, råd og utvalg har vist seg å være effektivt. Positiv særbehandling («affirmative action») har, i mange tilfeller, gitt gode resultater og blir brukt aktivt i Storbritannia og USA. Dette betyr at man prioriterer en kandidat fra den gruppen som er underrepresentert, hvis det er to kandidater som ellers stiller likt.

#### Tiltak

Det bør utarbeides *en strategisk plan* for økt valgdeltakelse i innvandrerbefolkningen i god tid før neste stortingsvalg. Planen bør inneholde en aktiv og målrettet innsats overfor grupper i innvandrerbefolkningen med lav valgdeltakelse. Virkemidlene som benyttes må være basert på kunnskap om effekter, i tillegg til nye tiltak.

#### Opplæring

Undervisningen på alle opplæringsnivåer må klare løfte fram sentrale temaer som *medborger-skap*<sup>153</sup> og *samfunnskontrakt*<sup>154</sup>, der man både belyser rettigheter og plikter (krav) som stilles

både eksplisitt og implisitt i det norske samfunnet. Elevene bør på alle nivåer kunne presentere, reflektere over og diskutere hva «den moderne norske samfunnskontrakten» innebærer. Med dette for øyet bør pensum og lærerutdanningen gjennomgås, jf. forslag om gjennomgang av opplæringsloven i kapittel 7, Utdanning.

#### Informasjon

- Benytte varierte kanaler for målrettet informasjon til ulike grupper i innvandrerbefolkningen
- Informere om sentrale politiske saker, det politiske systemet i Norge, partiene og valgprosessen

#### Mobilisering

- Målrettet innsats i valgmobiliseringen mot grupper av innvandrerbefolkningen, og i områder, med lav valgdeltakelse. Folkemobilisering/kampanjer/dør-til-dør-aksjoner, ekstra innsats over tid i boområder med konsentrasjon av nasjonaliteter som tidligere har hatt lav deltakelse.
- Partiene bør oppfordres til å fokusere på saker som engasjerer de delene av innvandrerbefolkningen som ikke stemmer.
- Øke innvandrerandelen i de frivillige organisasjonene. Disse er viktige påvirkningskanaler inn til myndighetene, men de er også «skoler i demokrati» og viktige arenaer for produksjon av fellesskapsfølelse og tillit, både til politiske institusjoner og til medborgere.

#### Dokumentasjon og analyse

- Det trengs bedre kunnskap om innvandreres valgdemografi, og hvilke faktorer som påvirker valgdeltakelsen til ulike innvandrergrupper.
- Det trengs bedre dokumentasjon og analyse av hvilke valgmobiliserende tiltak som har størst effekt, særlig overfor grupper som har lavest valgdeltakelse.

#### Stemmeplikt

Stemmeplikt reiser viktige prinsipielle, demokratiske spørsmål. Argumentet for stemmeplikt er at det ikke bare er en rett, men også en plikt, å delta i valg. I tillegg kan det sørge for at alle deler av befolkningen deltar i valg, slik at grupper som ellers kan bli svakt representert, gjør seg gjeldende. Dette kan igjen øke politisk legitimitet. Legitimitet er en grunnleggende forutsetning for

<sup>152</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2010), *Mobilisering til val: Om politisk deltaking blant innvandrerbefolkninga*, IMDi-rapport 8-2010

<sup>153</sup> Borgernes deltakelse, verdier og tilhørighet til et politisk samfunn

<sup>154</sup> Forholdet mellom stat og borger

demokratisk politisk styring.<sup>155</sup> Det skal være mulig å stemme blankt og ordningen inneholder vanligvis milde sanksjoner. Motargumentet er at det ligger en klar motsetning i å gjøre et *fritt* valg obligatorisk og det å kreve at enkelte individer bruker sine rettigheter. Utvalgets flertall mener at stemmeplikt ved valg er en interessant ordning, særlig i en kontekst med økende mangfold og at det derfor bør utredes videre. Det vises til kapittel 11, Fellesskap: verdier og konfliktløsning.

Utvalgets medlemmer, Norvald Mo, Asle Toje og Ragnhild Aashaug, er på prinsipielt grunnlag i mot stemmeplikt. Medlemmene har følgende merknad:

*Om ein vil stemma i val, må vera opp til den enkelte borgar. Vi har hatt allmenn stemmerett i Norge i snart hundre år. Denne retten har også betydd retten til å avstå frå å stemma. Sjølv om deltakinga varierer mellom ulike lag i folket, har vi i Norge gjennomgåande hatt høg valdeltaking, særlig i stortingsval. Desse medlemene er einige i målet om høg valdeltaking. Dette må oppnåast gjennom skoloring, informasjon, eit aktivt partidemokrati og ikkje minst det å skapa tillit blant folk til det politiske systemet og politisk arbeid. Det å tvinga folk som ikkje har tatt standpunkt til kva dei vil stemma blir feil, og det kan lett skapa forakt overfor det politiske systemet. Ei stemmeplikt kan også lett føra til at det er andre i utilbørleg grad, f. eks. medlemmer av den nære familie, som påverkar kva ein vil stemma.*

#### Indikatorer

- andel personer med innvandrerbakgrunn som stemmer ved stortingsvalg sammenliknet med befolkningen for øvrig
- andel personer med innvandrerbakgrunn som stemmer ved kommunevalg sammenliknet med befolkningen for øvrig

### 10.5.3 Deltakelse i politiske partier og politisk representasjon på nasjonalt og lokalt nivå

#### Hovedmål

Personer med innvandrerbakgrunn skal ha den samme forholdsmessige representasjon på ulike politiske arenaer som resten av befolkningen.

#### Delmål 1

Ved kommende lokalvalg og stortingsvalg skal andelen representanter med innvandrerbakgrunn i henholdsvis kommunestyre/bystyre og på Stortinget speile velgermassen mer jevnt enn den hittil har gjort.

#### Delmål 2

Andelen aktive medlemmer med innvandrerbakgrunn i de politiske partiene skal øke.

#### Strategi

Det må legges til rette for deltakelse i politiske partier ved at personer med innvandrerbakgrunn i større grad:

- nomineres på partienes lister
- innehar sentrale politiske verv
- rekrutteres, bl.a. fra ungdoms-, student- og innvandrerorganisasjoner
- gjennomgår skoloring, bl.a. i partienes ungdomsorganisasjoner
- inkluderes gjennom temaer/saker partiene tar opp

Utvalget mener det er en stor demokratisk utfordring at valgdeltakelsen blant innvandrerbefolkningen er klart lavere enn i befolkningen ellers. Vårt representative demokrati bygger på verdien om at alle lag i befolkningen skal ha en likeverdig deltakelse i valg. Etter utvalgets mening har de politiske partiene det største ansvaret for å få alle grupper i befolkningen til å delta i valg. Partiene mottar betydelige offentlige midler for å informere og for å engasjere. Det er viktig at partiene makter å engasjere den delen av innvandrerbefolkningen som har lav valgdeltakelse på en bedre måte enn i dag.

Selv om innvandrerbefolkningen er underrepresentert i flere politiske fora, har det også skjedd betydelige endringer de seinere årene. Dette gjelder særlig i områder av landet der innvandrerbefolkningen utgjør en stor andel av den samlede befolkningen. Utvalget viser til at representanter for innvandrerbefolkningen er relativt godt representert på de fleste partilister i byer som Oslo og Drammen. Utvalget mener at forbedringen både er et resultat av økt politisk engasjement i store deler av innvandrerbefolkningen, og av at partiene har tatt dette mer på alvor.

Utvalget viser til at det er stor variasjon i representasjonen av innvandrere i folkevalgte organer. Få har blitt valgt inn på Stortinget, mens noen

<sup>155</sup> Hamer, A. (2010), "Å speile en befolkning". I: *Samtiden*, nr. 4

flere har blitt valgt inn i by- og kommunestyrene i de største kommunene. Det er større skjevheter i representativiteten i utøvende organer (regjering, formannskap/byråd) enn det er på Stortinget og i kommunestyrer.

Representasjon og deltakelse i politiske partier er viktige kanaler for å utøve innflytelse. Sett i forhold til det å stemme ved valg, kan en som er sentralt posisjonert som folkevalgt eller medlem av et politisk parti, utøve mer direkte innflytelse i politiske prosesser. Siden man, for å bli valgt inn i sentrale politiske verv, som regel må være medlem av et politisk parti, er det klart at det fra et inkluderingsperspektiv er viktig å øke innvandre- res deltakelse i politiske partier. Idéen om at politisk makt ikke skal forbeholdes noen bestemte grupper, er sentralt i et demokrati. Lokalpolitisk deltakelse er også viktig ut fra et syn om at det bidrar til å styrke (legitimere) lokalt selvstyre.

I det integreringsperspektivet som her er anlagt, er det derfor viktig at alle grupper får mulighet til å utøve innflytelse og dermed være med på å forme det samfunnet en er del av – både det nasjonale storsamfunnet og lokalsamfunnet. Ved at «nye» grupper blir aktive deltakere på alle arenaer, kan en styrke tilliten mellom samfunnets borgere, og dermed også forsterke storsamfunnet som et fellesskap.

Sentrale politikere med innvandrerbakgrunn kan fungere som positive rollemodeller, og dermed styrke deltakelsen fra innvandrerbefolkningen. Dette kan også virke positivt for å endre den overveiende negative framstillingen av «innvandrere» i norske medier. Mangel på motivasjon og kunnskaper for å gjøre en god politisk jobb kan imidlertid virke mot sin hensikt. Det kan virke blokkerende for senere kandidater hvis en innvandrerepresentant gjør en dårlig jobb i partiapparatet eller bare er en passiv representant. Derfor er det ekstra viktig at representanter med innvandrerbakgrunn er bevisst sin rolle som folkevalgt og en som skal ivareta velgernes interesser. De må vite hva velgerne er opptatt av og de må få god skolering i partiet for å kunne gjøre en best mulig jobb.

Utvalget er av den oppfatning at deltakelse i lokale partiorganisasjoner kan virke som en skole for videre deltakelse i de nasjonale partiorganisasjonene. Også deltakelse i frivillige organisasjoner virker skolerende. Det kan tenkes at intern parti- rekruttering foregår ved at man går fra lokallag til de mer sentrale partiorganer. I så fall er det viktig at man lokalt har en inkluderende rekruttering og skolering, for derigjennom å sikre at «demografiske» skjevheter ikke forplanter seg videre opp i

systemet. Det er viktig med bevissthet rundt de politiske ungdomsorganisasjonenes rolle når det gjelder rekruttering videre til politiske partier og deretter det sentrale maktapparatet. Disse organisasjonene er, etter utvalgets oppfatning, den mest sentrale rekrutterings- og læringsarenaen for å kunne ta skrittet videre inn i «maktens korridorer».

Det er blitt lagt fram andre (noen til dels overlappende) perspektiver på hvorfor det er viktig at personer med innvandrerbakgrunn er representert i politikken.<sup>156</sup> De kan tenkes å ha andre interesser, behov og erfaringer enn personer som ikke har minoritetsbakgrunn. Det kan føre til at flere perspektiver kommer fram – perspektiver som dermed vil berike debatten og kanskje styrke beslutningene (i hvert fall fremme refleksjon og en argumenterende diskusjon). Det vil styrke legitimiteten til systemet/samfunnets viktigste institusjoner om flest mulige er representert. Det kan medvirke til at andre med innvandrerbakgrunn ser at «det går an», at man som «innvandrer» faktisk er inkludert. Om en ikke føler seg inkludert, kan en konsekvens være at en melder seg ut av samfunnet. Det kan dog nevnes at store deler av enkelte innvandrergrupper kan se ut til å avstå fra å delta i politikken, men likefullt delta på mange andre samfunnsarenaer. Med andre ord: Manglende vilje/mulighet til å delta på én arena, medfører ikke nødvendigvis manglende deltakelse på andre arenaer.

Deltakelse kommer ikke av seg selv. Noe må gjøres aktivt for å fremme den. Flere virkningsfulle strategier for å øke kvinners deltakelse har blitt iverksatt for å fremme kjønnslikestilling. For eksempel har en aktiv strategi for å øke kvinners deltakelse vært krav om minimum 40 prosent representasjon av begge kjønn i offentlige styrever, råd og utvalg. Videre har de politiske partiene (unntatt Frp) innført selv pålagt kvotering av kvinner ved nominasjon til valglister. Utvalget har drøftet om det bør vurderes liknende tiltak for å øke rekrutteringen av personer med innvandrerbakgrunn til politiske partier, blant annet gjennom en inkluderende nominasjonsprosess. Et mulig tiltak kunne vært at personer med innvandrerbakgrunn i større grad settes på «sikker» listeplass. I arbeidet med å rekruttere til politisk virksomhet, bør partiene aktivt rekruttere medlemmer fra organisasjoner og arenaer i samfunnet der innvandrerbefolkningen deltar.

<sup>156</sup> Poengene er hentet fra K. Kjeldstadlis kronikk "Inkluderende politikk". I: *Klassekampen*, 08.11.2010.

#### Tiltak

- Oppfordre de politiske partiene til å vurdere hvordan, og hvilke grupper, de rekrutterer.
- Oppfordre til representasjonen av personer med innvandrerbakgrunn. Dette kan gjøres ved hjelp av en plan for rekruttering, skoling, informasjon som når målgruppene, nettverksbygging, samarbeid med innvandrerråd og innvandrernes organisasjoner, IMDi, KIM og andre aktuelle aktører.
- Både myndigheter, organisasjoner og media må bidra til å øke bevisstheten om hvor viktig det er for et demokratisk samfunn å la alle grupper være representert i sentrale posisjoner der makt utøves.
- Organisasjoner rettet mot studenter med innvandrerbakgrunn og andre innvandrerorganisasjoner må brukes aktivt i arbeidet med å rekruttere til politiske partier.
- Myndighetene bør, i samarbeid med de politiske partiene, vurdere endringer i kriterier for tildeling av økonomisk støtte til politisk virksomhet, slik at rekrutterings- og opplæringstiltak for medlemmer, kandidater og representanter kan gjennomføres i regi av partiene, evt. gi økt tilskudd til dette arbeidet.
- Bevilgende myndigheter bør, i samarbeid med organisasjonene, stimulere til økt rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn til frivillige organisasjoner, for på den måten også å øke rekrutteringsgrunnlaget til politisk virksomhet.
- Organisasjonene bør øke tilbudet av «demokratikurs» (hvordan organisasjoner formelt styres).
- Det er behov for å bedre kunnskapsgrunnlaget om hva som virker i forhold til politisk rekruttering. Gode eksempler og kunnskap om hvorfor innvandrere velger/ikke velger å delta aktivt i politikken må synliggjøres. Det er behov for bedre kunnskaper om aktivitetsnivå hos valgte representanter med innvandrerbakgrunn, og i hvilken grad de selv og deres velgere får uttelling for representasjonen gjennom innflytelse på beslutninger.

#### Indikatorer

- andel av innvandrerbefolkningen som deltar i politikk og samfunnsliv
- andel personer med innvandrerbakgrunn som er representert på Stortinget
- andel personer med innvandrerbakgrunn som er representert i kommunestyre/bystyrer

- andel personer med innvandrerbakgrunn som er (aktive) medlemmer i politiske partier
- andel personer med innvandrerbakgrunn sentralt i partiorganisasjonene

#### 10.5.4 Deltakelse i sivilsamfunnets organisasjoner

##### Mål

Innvandrerens deltakelse i frivillig virksomhet skal være forholdsmessig lik resten av befolkningen. Frivillige organisasjoner skal gjenspeile mangfoldet i befolkningen.

##### Strategi

Etablere et inkluderende organisasjonsmiljø ved hjelp av:

- tilskuddsordninger
- rekrutterings-, opplærings- og informasjonstiltak
- kunnskap om innvandrerbefolkningens deltakelse i det sivile samfunn

På sikt kan det bli et demokratisk problem dersom enkelte grupper har systematisk lavere deltakelse i organisasjonslivet enn andre. Manglende deltakelse i sivilsamfunnet kan føre til «utenforskap» og liten følelse av tilhørighet til storsamfunnet. I Norge har organisasjonslivet tradisjonelt stått sterkt, og denne type deltakelse er derfor viktigere her enn i mange andre land. Den høye formaliseringsgraden i det norske sivilsamfunnet, gjør at man må være bevisst hvordan og hvorvidt minoriteter deltar i det organiserte sivilsamfunnet. Det er lettere å bli ekskludert fra andre arenaer dersom man står utenfor de sosiale arenaene der det knyttes tillitsbånd. I Norge er det særlig deltakelsen i nærmiljøets foreninger, idrett og barne- og ungdomsorganisasjonene som er spesielt framtrædende. Dersom minoriteter av ulike grunner ikke deltar i det organiserte sivilsamfunnet, står man utenfor en sentral lærings- og fellesskapsarena i det norske samfunnet.

Utvalget vil legge vekt på at deltakelse i frivillige organisasjoner har flere positive effekter for integrering og inkludering. Slik deltakelse kan gi bedre fysisk og psykisk helse, økt trivsel, venner, en følelse av å være inkludert, styrke identitet/kulturell forankring og språkkunnskaper, og det kan gi nettverk som kan være nyttig for både yrkeskarriere og en eventuell politisk karriere.

Innvandrere representerer også en ressurs for frivillig virksomhet. Det er særlig viktig å være

oppmerksom på de ressursene som ligger hos innvandrerkvinner, og deres organisasjoner. God bruk av disse ressursene forutsetter imidlertid en bevisst og aktiv inkluderingspolitikk fra de øvrige frivillige organisasjonenes side. Det er en utfordring for frivillige organisasjoner at innvandrere har en noe annen profil og motivasjon for å delta i frivillig virksomhet enn det majoritetsbefolkningen har. Innvandrere deltar i mindre grad i frivillig arbeid innen kultur- og fritidssektoren og innen velforeninger, men er mer aktive innen velferd, utdanning mv, og også i etniske, flerkulturelle og religiøse organisasjoner.<sup>157</sup> Dette reflekterer blant annet at innvandrere er opptatt av å finne seg til rette i et nytt land, og gjerne har et fokus på utdanning og arbeid.

I et demokratiperspektiv, er det ikke uten betydning hva slags organisasjon man deltar i. Deltakelse i enkelte religiøse organisasjoner kan ha andre framtidige konsekvenser for den enkelte enn deltakelse i politiske ungdomsorganisasjoner, miljøbevegelsen e.l. Noen organisasjoner jobber mer aktivt med «demokratiskolering» og nettverksbygging enn andre. Det er viktig med en bevisst holdning fra myndighetenes side om hvilke krav som stilles til organisasjonenes formål og aktiviteter.

Integrering gjennom organisasjonsdeltakelse kan skje på flere måter:

1. Ved at innvandrerbefolkningen deltar i allmenne organisasjoner (idretts-, interesse-, fagorganisasjoner) på lik linje med majoritetsbefolkningen.
2. Ved at innvandrerbefolkningen danner sine egne organisasjoner, bl.a. for å ivareta kulturell identitet. «Empowerment» eller en «hjelp til selvhjelp» strategi vil støtte opp under dette alternativet.
3. Brobygging mellom organisasjonene nevnt i pkt. 1 og 2. Etablering av møteplasser der majoritetsorganisasjonene og innvandrerorganisasjonene danner et fellesskap.

Utvalget mener at et strategisk valg er å styrke fellesarenaer der minoriteter og majoritet møtes. Det betyr at det bør være et fokus på organisasjoner hvor minoriteter og majoritet faktisk treffer hverandre. I tillegg bør det være et fokus på møteplasser og brobygging mellom innvandrerorganisasjoner og majoritetsorganisasjoner. «Hjelp til selvhjelp» i en startfase vil også medvirke til raske integrering.

Det avgjørende må være om den deltakelsen det er tale om bidrar til integrering eller ikke.<sup>158</sup> Et inkluderende samfunn bør ikke ekskludere andre former for deltakelse enn den tradisjonelle. Det er viktig å forhindre at økonomiske, sosiale og kulturelle forhold – samt kjønnssegregerende praksiser og diskriminering – hindrer deltakelse.

Det er nødvendig med en inkluderende rekrutteringspolitikk i majoritetsorganisasjoner, for å innlemme flere med innvandrerbakgrunn. Samtidig har innvandrerorganisasjoner og -miljøer et selvstendig ansvar for å drive utadrettet virksomhet, være inkluderende og for å delta aktivt på ulike samfunnsarenaer.

Det er viktig å tilrettelegge for at mennesker kan møtes på tvers av bl.a. kulturelle skillelinjer, etniske gruppeidentiteter og alder. Dette for å styrke den enkeltes kunnskap om andre borgere og dermed øke innsikt, forståelse og gjensidig tillit. Frivillig sektor kan spille en nøkkelrolle i å danne møteplasser og arenaer for samhandling. Det er et stort problem dersom store deler av innvandrerbefolkningen står utenfor lokale organisasjoner der tillit og sosial kapital produseres. Dette kan bidra til mistillit til samfunnet som helhet.

#### *Bruken av tilskuddsordninger*

Tilskuddsordninger på integreringsfeltet må benyttes til å stimulere til ønsket utvikling. Tilskuddene bør gjøres mer avhengige av organisasjonenes integreringsprofil, at de arbeider utadrettet og på tvers med nettverksbygging/brobygging, og at de bidrar til å skape felles arenaer. Lokal aktivitet bør prioriteres i enda sterkere grad enn før, fordi integrering skjer i lokalsamfunn. Dette bør skje i forståelse med den enkelte kommune. Kommuner med høy andel innvandrere i befolkningen bør i større grad involveres i tildeling av tilskudd til frivillig virksomhet.

Ved tildeling av statlige tilskudd, vil staten stille krav om bruken av midlene og rapportering om oppnådde resultater. I tråd med utviklingen av statlig målstyring bør det være et større fokus på oppnådde effekter og utvikling av bedre metoder, snarere enn en omfattende og detaljert rapportering og oppfølging av aktiviteter. Det er også viktig å sikre langsiktighet og kontinuitet i arbeidet, ved at det igangsettes langsiktige programmer der det kan gis tilsagn om tilskudd og prosjektstøtte for flere år, med forbehold om bevilgninger over statsbudsjettet. Eksterne evalueringer er vik-

<sup>157</sup> Wollebæk og Sivesind (2010)

<sup>158</sup> Poengene er tatt fra Hagelund og Loga (2009), s. 8 og 82



tig for å kontrollere at ordningene fungerer etter formålet.

Myndighetene bør være restriktive med å støtte organisasjoner som bare er for noen få. Vi må unngå et organisasjonsliv som følger etniske skillelinjer. Samtidig bør ikke støtte til etnisk baserte organisasjoner utelukkes. Ved å samarbeide med andre samfunnsaktører kan disse organisasjonene ha en integrerende effekt på sikt. De kan bl.a. bidra til «hjelp til selvhjelp», trivsel, tillit og styrket selvfølelse. Innvandrersamfunn og trossamfunn kan bidra som «oversettere» til det norske samfunnet for nyankomne innvandrere. Forskning viser at høy opprettholdelse av egen kulturell bakgrunn og identitet, dersom det vel og merke skjer i kombinasjon med høy kontakt med og deltakelse i majoritetssamfunnet, gir stor grad av integrering.<sup>159</sup> Utvalget tilrår ikke at det gis integreringsstøtte til kulturelle og sosiale tiltak som kun har som mål å ivareta kulturell identitet innad i etniske grupper. Slike tiltak bør vurderes i forhold til generelle ordninger på kulturområdet.

Generelle tilskuddsordninger må følge et prinsipp om lik behandling av alle grupper ut fra de kriterier som til enhver tid gjelder for den enkelte ordning. Muligheten for støtte til å utvikle og ivareta kulturelle særpreg bør være den samme for minoriteter som den er for flertallet av befolkningen. Det betyr at en indisk dansegruppe i utgangspunktet skal være like kvalifisert til å få støtte som en folkedansgruppe i Bondeungdomslaget. Innvandrersamfunnsarbeid må få støtte fra slike generelle ordninger som gjelder alle grupper, mens støtte til integreringsarbeid bør følge retningslinjene som omtales i avsnittet ovenfor.

Egne innvandrersamfunn, innvandrerråd og innvandrernetverk kan, etter utvalgets oppfatning, være viktige for å vedlikeholde kulturell identitet. Disse organisasjonene ivaretar fellesskap og flerkulturell identitet, de driver kultur- og språkformidling og er, i tillegg, en politisk arena og en arena for dialog med omverdenen. Innvandrersamfunnene er en viktig plattform for kontakt med, og deltakelse i, majoritetssamfunnet. Det er imidlertid viktig at disse organisasjonene ikke er innadvendte og lukkede, slik at de hemmer videre kontakt med storsamfunnet.

På denne bakgrunn mener utvalget at det både er viktig med fellesarenaer (majoritetsorganisasjoner) og med egne arenaer (innvandrersamfunn, eventuelt etnisk baserte organisasjoner).

Innvandrersamfunn kan fungere som et springbrett for kontakt til, og deltakelse i, majoritetssamfunnet. En forutsetning for å tildele støtte må være at organisasjonene jobber utadrettet, er inkluderende, driver brobygging og samarbeider med andre organisasjoner. Det må være et likebehandlingsprinsipp, og kriterier som er tydelige og forståelige for alle, som ligger til grunn for fordeling av støtte. Organisasjonene bør kunne vise til planlagte mål og oppnådde resultater for å motta støtte. Måloppnåelse bør fortsatt være et viktig fordelingskriterium. Krav om måloppnåelse innebærer en profesjonalisering av organisasjoner som får tilskudd og må derfor følges opp med økt satsning på veiledning og opplæring.

Utvalget ser med bekymring på at barn/unge med innvandrerbakgrunn, som vokser opp i fattigdom eller med få økonomiske ressurser i hjemmet, har mindre mulighet til å delta i organiserte fritidsaktiviteter enn andre barn. I tillegg gjør dette det vanskeligere å ha med, eller bli med, venner hjem.

Forskning viser at tilskuddsordninger som skal forebygge og redusere fattigdom blant barn, unge og familier er et viktig supplement til mer omfattende og langvarige tiltak innenfor arbeids-, velferds- og skattepolitikken. Tilskuddsordninger gir berørte barn og unge mulighet til sosial deltakelse og/eller kompetanseheving på linje med sine jevnaldrende. Iverksatte tiltak knyttet til tilskuddsordningene, kan indirekte bidra til å hindre reproduksjon av fattigdom gjennom å skape mulighet for deltakelse på viktige sosiale arenaer.<sup>160</sup>

Det bør etableres en statlig finansiert ordning der barn/unge fra fattige familier får mulighet til å delta gratis i frivillige organisasjoner, idrettslag, på ulike aktiviteter og kulturtilbud. Enkelte kommuner, bl.a. Ålesund<sup>161</sup> og Molde, har innført prøveordninger med «opplevelseskort.» Kulturdepartementet, i samarbeid med 10 fylkeskommuner, innførte i 2006 en forsøksordning, kulturkort, med nedsatte priser på enkelte kulturtilbud. En evaluering av ordningen viser at kortet primært ble benyttet i byer, at det var lite kjent og at «finkultur» tilbudene ble lite benyttet.<sup>162</sup> En eventuell ordning bør derfor være bredere anlagt enn bare rettet mot kulturtilbud.

<sup>160</sup> Nuland, B. R., J. L. Hjort, T. Fløtten og E. Backe-Hansen (2009), *Aktivitet og deltakelse for fattige barn og unge. En evaluering av to statlige tilskuddsordninger*, Fafo-rapport 2009:50

<sup>161</sup> Fagbladet (2010), *Får gratis kulturopplevelser*, [http://www.fagbladet.no/kirke\\_kultur\\_og\\_oppvekst/article4816207.ece](http://www.fagbladet.no/kirke_kultur_og_oppvekst/article4816207.ece), hentet 04.06.2011

<sup>159</sup> Berry, J. W. (1997), "A Psychology of Immigration". I: *Journal of Social Issues*, 57 (3); Ødegård (2010)

### *Deltakelse i idrett og lokalsamfunn*

Idretten er trolig den arenaen der barn og unge med innvandrerbakgrunn i størst grad kommer i kontakt med den norske frivilligheten. Barns deltakelse i et idrettslag forutsetter i betydelig grad at også foreldrene deltar på treninger, på dugnader og på reiser til kamper, turneringer og stevner. Det er stor variasjon i deltakelsen. Mange foreldre med innvandrerbakgrunn har ikke i samme grad mulighet til å delta i barnas aktiviteter. Det kan være på grunn av arbeid, inntekt og familiesituasjon. Noen holder seg borte fordi de ikke behersker norsk i tilstrekkelig grad, eller føler at de ikke gjør det. Det kan også være kulturelle årsaker til fraværet eller manglende kjennskap til hva som forventes og hvordan det skal gjøres. For en del idrettslag med stor andel medlemmer med innvandrerbakgrunn er dette en stor utfordring. Økte språkferdigheter og økt sosialt nettverk blant foreldre vil øke barn/unges sjanser for deltakelse i fritidsaktiviteter, og motsatt.

Den lave deltakelsen blant jenter med innvandrerbakgrunn, kan skyldes foreldrenes manglende kunnskap om hvilke tilbud som finnes i idretten for jentene eller omfattende sosial kontroll og tradisjonelle kjønnsrollemønstre. Mange idrettslag er klar over at det kan være vanskelig for en del jenter å delta på aktiviteter med mannlige ledere. Derfor prøver noen idrettslag på å benyttekvinnelige ledere og trenere. Hodeplagg kan være en annen utfordring for deltakelse. Også her er det mange idrettslag som vektlegger at bruk av hodeplagg ikke skal være noen hindring for å delta i idretten.

For barn i mottak og omsorgssentre vil det å leve i en usikker situasjon, særlig over lengre tid, kunne være skadelig både for barna der og da og med tanke på et senere liv, enten det blir i Norge eller i et annet land. I et integreringsperspektiv vil aktiv deltakelse i lokalsamfunnet, også i mottaksfasen, kunne medføre mange positive effekter – både for barnet selv og med tanke på innsparinger for samfunnet, i og med at det er stor sannsynlighet for at barnet vil klare seg bedre ved tidlig sosialisering, innlæring av språk osv. Det vises for øvrig til utvalget som har vurdert organisering og rammer for tilbudet til personer som søker asyl i Norge (Bergeutvalget).

### *Deltakelse i fagbevegelsen*

Det ligger noe av det samme forbedringspotensialet for innvandreres deltakelse i samfunnslivet som det har gjort for kvinners og arbeideres deltakelse. Det ligger en ubalanse i styrkeforholdet mellom innvandrerbefolkningen, som minoritetsgruppe, og sentrale deler av samfunnslivet. Dette er ikke et demokrati verdig. Det kan for eksempel stilles spørsmål ved hvorfor det fortsatt er så lav grad av deltakelse blant innvandrerbefolkningen i fagbevegelsen.

Fagbevegelsen spiller en viktig rolle både for å inkludere innvandrerbefolkningen i arbeidslivet og i samfunnslivet for øvrig. Flere med innvandrerbakgrunn har de senere årene fått tillitsverv i fagforeninger. Det er likevel en kjensgjerning at andelen med innvandrerbakgrunn som er fagorganisert er mindre enn i befolkningen ellers, og at det er færre som har tillitsverv

Innvandrere er overrepresentert innenfor visse sektorer og yrker i arbeidslivet, jf. kap. 6. Innenfor deler av servicesektoren er bedriftene ofte små, holdningene til fagorganisering generelt dårlige og det er eksempler på større uvilje blant bedriftsledere mot tariffavtaler og fagorganisering. De senere årene har det også vært en kraftig utvikling i bemanningsselskaper der ansettelsesforholdene ofte er uklare og midlertidige, og der arbeidsgiver er lokalisert i et annet land. Dette bidrar til å svekke mulighetene for fagorganisering.

Utvalget mener at dette er utfordringer fagbevegelsen må ta på alvor, dersom den skal representere alle arbeidstakere. To forhold vil være avgjørende for om organisasjonsgraden for innvandrerbefolkningen kan bli mer lik befolkningen for øvrig. For det første at vi får et arbeidsliv der rekruttering til yrker blir mer likeverdig for innvandrerbefolkningen og befolkningen ellers. For det andre at fagbevegelsen fortsetter å prioritere ressurser til tiltak for å få flere medlemmer med innvandrerbakgrunn.

Det kreves erfaring og kunnskaper for å være tillitsvalgt. Dersom andelen tillitsvalgte med innvandrerbakgrunn skal økes, må det trolig settes inn ekstra ressurser både for å skolere og motivere innvandrere til å bli tillitsvalgte.

### *Hvordan skape tillit og samhold?*

Utvalget har drøftet hva som er gode inkluderingsmekanismer innenfor sivilsamfunnet og hvordan man kan måle inkludering på dette området. En indikator kan være trivsel. Trives personer

<sup>162</sup> Vassenden, A. (2009), *Kartlegging og evaluering av prøveordningen med kulturkort for ungdom*, Rapport IRIS 2009/127, Stavanger: International Research Institute of Stavanger

med innvandrerbakgrunn med å bo i Norge? Føler man seg velkommen og inkludert? Deltaelse i arbeid og utdanning ikke er nok. Man må også føle seg som del av, og ha innflytelse på andre områder i hverdagen. Det er ikke gitt at alle vil foretrekke å være med i et skolekorps eller gå på tur i marka. Derfor må også den «norske kulturelle identiteten» eller idealet om det gode liv, åpne for mange måter å leve sine liv på. Det er dessuten en utfordring for det organiserte sivilsamfunnet å tilpasse seg alle gruppers behov. Men kanskje er det ikke håndball som et lokalt idrettslag burde satse på hvis ungdomskullet har skiftet «kulturell forankring», og kanskje burde man åpne for egne treningstimer/samlingspunkter for kvinner?<sup>163</sup>

Utvalget ønsker å ivareta et pluralistisk sivilsamfunn og å fremme et flerkulturelt foreningsliv som ivaretar forskjeller. Det er samtidig viktig å være oppmerksom på om innvandrerbefolkningen og resten av befolkningen deltar på de samme arenaene eller om innvandrerbefolkningen systematisk står utenfor eller deltar på andre arenaer. Dette fordi deltakelse på sivilsamfunnets arenaer er sentrale tillitsproduserende nettverk.

Utvalget viser til at flere land i Europa siden 2000 har deltatt i en årlig «naboskapsdag». Formålet med dagen er å styrke sosiale bånd i nærmiljøet, opparbeide tillit, samarbeide og dele erfaringer med gode tiltak m.m. Det er European Federation of Local Solidarity som står bak dagen og den støttes av bl.a. EU.<sup>164</sup> Dette er et nærmiljøtiltak som kan involvere sivilsamfunn, nabolag, borettslag mv. I mange nabolag skjer dette allerede i forbindelse med dugnader. Tiltaket betyr følgelig å «institusjonalisere» noe som allerede mange gjør og deltar i. En offisiell dag kan imidlertid bidra til å inkludere flere og at flere opplever innsats og samarbeid i nabolaget som noe positivt. Et slikt arrangement vil også ha svært lav terskel for deltakelse. Det foregår der folk bor, alle kan være med og det koster ingenting, bortsett fra egen innsats.

### *Kunnskapsbehov*

Om målet er at alle samfunnsborgere skal (kunne) delta på alle arenaer og ha økt mulighet til å påvirke f.eks. sitt nærmiljø, kan det være nødvendig å innføre tiltak for å få jevnere representasjon. Effektive tiltak kan best settes inn om man

har kunnskap om årsakene til det som oppfattes som et problem.<sup>165</sup> Det finnes langt mer kunnskap om minoriteters deltakelsesrater enn om *konsekvensene* av hvorvidt de deltar eller ikke.

Med unntak av noen få undersøkelser, i all hovedsak basert på kvantitative data, har forskningen i liten grad rettet oppmerksomheten mot mekanismer og prosesser for inkludering og ekskludering av innvandreres deltakelse i frivillige organisasjoner. Det vil, etter utvalgets vurdering, være behov for mer kunnskap om de reelle årsaksforholdene til «underrepresentasjon», samt sosial mobilitet gjennom inkluderende og tilretteleggende tiltak.

Mye tyder på at den høye formaliseringsgraden i organisasjonslivet i Norge fungerer som en ekskluderende terskel overfor enkelte innvandrergrupper. Det er behov for kunnskap om hvordan slike terskler best kan senkes. I tillegg er det viktig å undersøke betydningen av utdanning og arbeid for organisasjonsdeltakelse. Videre trengs mer kunnskap om organisasjonenes verdiformidling blant annet når det gjelder maktstrukturer, dersom organisasjonene skal fungere som skoler i demokrati. Det eksisterer lite kunnskap om hvilke typer verdier ulike organisasjoner formidler.

Kunnskapsgrunnlaget er også tynt når det gjelder trossamfunnene og andre religiøse organisasjoners innflytelse, eller mangel på innflytelse, på politisk makt og på integrering. Gir deltakelse i trossamfunn og religiøse foreninger samme type sosial kapital (og skole i demokrati) som for eksempel barne- og ungdomsorganisasjonene? Og videre, deltar barn/unge med innvandrerbakgrunn både på koranskolen og på fotballaget, eller både i aktiviteter i det katolske trossamfunnet og i nærmiljøets foreningsliv? Hvordan er deres deltakelse sammenliknet med barn/unge med norsk bakgrunn som er aktive i ulike trossamfunn? «Forskningen på interne forhold er svært begrenset og det lille som er, peker i ulike retninger. Der noen ser åpenhet og brobygging, viser andre et mer ustabilt og lukket organisasjonslandskap».<sup>166</sup>

### *Tiltak – frivillige organisasjoner*

#### *Tilskudd*

- Tilskuddsordninger gjennomgås for å sikre at ordningene bidrar til å styrke fellesarenaer der minoriteter og majoritet møtes.
- Øke statlige tilskudd til organisasjoner i lokalsamfunn med høy innvandrerbefolkning, i for-

<sup>163</sup> Ødegård (2010), Loga (2011)

<sup>164</sup> European Neighbour's Day, <http://www.european-neighbours-day.com/en/concept-0>, hentet 10.05.2011

<sup>165</sup> Hagelund og Loga (2009)

<sup>166</sup> Ibid, s. 80

ståelse med den enkelte kommune, bl.a. for å dekke merkostnader til opplæring av foreldre, overvinne språkproblemer, kompensere for svak familieøkonomi osv.

- Tilskudd til majoritetsorganisasjoner bør inneholde enkle krav, blant annet på strategier og planer for en inkluderende rekrutteringspolitikk, og rutiner for rapportering på dette.
- Tilskudd til innvandrersorganisasjoner gjøres bl.a. avhengig av at de gir «hjelp til selvhjelp», viser åpenhet og demokratiske verdier, likestilling m.v., og at de gir opplæring/informasjonsarbeid, bl.a. interessepolitisk trening.
- En forutsetning for at innvandrersorganisasjoner og grupper skal motta tilskudd til integrering må være utadrettet samhandling med majoritetsbefolkningen og andre grupper utenfor egen organisasjon/gruppe.
- Innvandrersorganisasjoner skal kunne søke tilskudd til kulturtiltak fra generelle ordninger i kulturlivet, på linje med organisasjoner der hovedsakelig majoritetsbefolkningen deltar.
- Det skal være et økt fokus og styring på hvilke effekter og resultater som oppnås for integrering og inkludering, og mindre fokus på detaljstyring av aktiviteter
- Gjennomføre et «jenteløft» for å rekruttere flere jenter til alle arenaer i samarbeid med organisasjonslivet.
- Gjøre frivillige organisasjoner i stand til å ansette «brobyggere» som kan jobbe opp mot andre organisasjoner, politiske partier, institusjoner og grupper.
- Oppmuntre idrettslag til å fokusere særlig på treningsmuligheter for jenter og ungdom med innvandrerbakgrunn, og til å få en bredere «sportsportefølje» (f.eks. cricket, basket).
- Bruke tilskuddsordninger til å stimulere til lavterskeltilbud i idrettslag og i andre organisasjoner.
- Bruke tilskuddsordninger til å sikre et organisasjonstilbud til alle deler av innvandrerbefolkningen.
- Bruke tilskuddsordninger slik at frivillige organisasjoner/idrettslag kan fungere som samfunnsbyggere i sitt lokalmiljø ved å gi tilbud om leksehjelp, bidra til SFO aktiviteter mv.
- Innføre en statlig finansiert ordning med gratis «deltakelseskort» for barn og unge fra fattige familier

### Informasjon

- Informasjonskampanjer og målrettet opplæring om viktigheten av dugnad/frivillig arbeid i

lokalsamfunn og i f.eks. idrettslag samt om betydningen av deltakelse i barne- og ungdomsorganisasjonene

- Informasjonskampanjer mot majoritetsorganisasjoner om viktigheten av en aktiv og inkluderende rekrutteringspolitikk. Benytte medlemmer med innvandrerbakgrunn i informasjonsvirksomhet og som rollemodeller.
- Finne nye arenaer for å spre informasjon, utenfor de vanlige nettverkene. Bruke skolene og innvandrersorganisasjoner, både i rekrutteringsarbeid og i informasjonsvirksomhet om betydningen av deltakelse
- Nettbasert informasjon på flere språk til innvandrere om frivillighet. Bruke for eksempel «Fritid med bistand»<sup>167</sup> som modell.

### Kunnskapsinnhenting – økt dokumentasjon og kunnskap om:

- organisasjonenes betydning for inkludering og sosial kapital
- forholdet mellom offentlige styringsvirkemidler og sivile aktører på minoritetsfeltet<sup>168</sup>
- forskjeller og likheter i ønsker om, og behov for, fritidsaktiviteter blant barn/unge med og uten innvandrerbakgrunn
- grad av, og form for, deltakelse i fritidsaktiviteter blant funksjonshemmede barn med innvandrerbakgrunn
- betydning av religiøs deltakelse for ulike innvandrergupper i forhold til annen deltakelse sammenlikning av integreringsprosesser og deltakelse i ulike lokalmiljøer

### Annet

- prøve ut en norsk «naboskapsdag» i tråd med den som allerede eksisterer i mange europeiske land
- satse på kulturelle/sosiale «lag» i lokalmiljøene som retter seg mot andre interesser enn de sportslige og der personer kan komme sammen basert på felles *interesser*, uavhengig av alder og kjønn, etnisitet, legning, funksjonsnedsettelse eller livssyn (film, musikk, dans, jakt/fiske, nærmiljøarbeid etc.)
- oppfordre frivillighets- og nærmiljøsentraler til å arbeide aktivt utadrettet mot lokale innvandrersorganisasjoner og personer med innvandrerbakgrunn. Dette kan gjøres ved å tilby

<sup>167</sup> Fritid med bistand, <http://www.fritidmedbistand.no/>, hentet 26.05.2011

<sup>168</sup> Hagelund og Loga (2009), s. 80, 82 og 83

relevante kurs (for eksempel data) eller ved å inngå samarbeidsprosjekter med innvandrersorganisasjonene.

- holdningsskapende arbeid, samt forebygging av diskriminering og utestengning, vil bidra til å bygge ned barrierer for organisasjonsdeltakelse
- benytte alternative former for rekruttering og innflytelse i frivillig sektor

#### *Indikatorer – frivillige organisasjoner*

- andel medlemmer med innvandrerbakgrunn i majoritetsorganisasjoner
- andel av innvandrerbefolkningen som deltar i flere ulike typer organisasjoner sammenliknet med deltakelse i resten av befolkningen
- andel minoritetsorganisasjoner og majoritetsorganisasjoner som samarbeider om felles mål og tiltak

#### *Tiltak – fagbevegelsen*

Fagbevegelsen har en viktig oppgave i å integrere innvandrere i arbeidslivet og lære dem organisasjons- og samfunnskunnskap, og sikre at alle innvandrere som arbeider i Norge får kunnskap om fagbevegelsen. Fagbevegelsen bør:

- prioritere tiltak på områder der organisasjonsgraden i innvandrerbefolkningen er lav
- ytterligere styrke informasjonsarbeidet overfor utenlandske arbeidstakere i Norge
- iverksette enda sterkere tiltak for å skolere medlemmer med innvandrerbakgrunn om det norske arbeidslivet, samfunn, faglige rettigheter m.v. som kvalifiserer for verv og ansettelser på alle nivå i organisasjonene

#### *Indikatorer – fagbevegelsen*

- andel medlemmer i fagorganisasjoner med innvandrerbakgrunn
- andel tillitsvalgte i fagorganisasjoner med innvandrerbakgrunn

#### *Tiltak – barn/unge*

Organisasjonene må være mer inkluderende, og mer offensive i rekrutteringen. De må sørge for å nå ut til barn/unge med innvandrerbakgrunn der de er, og ta direkte kontakt med den enkelte:

- Organisasjonene, eventuelt med bistand fra lokale aktører som barnehager, skoler, helse-tjenester, lokale innvandrerråd m.fl., må gi direkte informasjon til, og føre dialog med, for-

eldre med innvandrerbakgrunn. Det må informeres om at deltakelse i barne- og ungdomsorganisasjonene anses som viktig i Norge og at de er en sentral inkluderingsarena, også for å bli inkludert i andre deler av samfunnet.

- Organisasjonene må aktivt trekke inn voksne med innvandrerbakgrunn og benytte seg av de ressursene de kan bidra med
- Asylmottakene bør, i samarbeid med den enkelte kommune, sørge for at barn/unge som bor der får et tilbud om meningsfylte fritidsaktiviteter sammen med andre barn i lokalsamfunnet.
- Ansvarlige for bosetting av flyktninger i den enkelte kommune bør sørge for at alle barn til deltakere i introduksjonsprogram og alle bosatte enslige mindreårige får tilbud om fritidsaktiviteter. Det bør åpnes for økonomisk støtte til fritidsaktiviteter så lenge foreldrene er i introduksjonsprogram.

#### *Indikatorer – barn/unge:*

- andel barn/unge med innvandrerbakgrunn som deltar i frivillige organisasjoner, dans, musikk- eller idrettslag
- andel jenter med innvandrerbakgrunn som er aktive medlemmer i idrettsforeninger eller frivillige organisasjoner
- andel funksjonshemmede barn/unge med innvandrerbakgrunn som deltar i frivillige organisasjoner og idrett sammenliknet med funksjonshemmede barn med majoritetsbakgrunn

### **10.5.5 Deltakelse i sivilsamfunnet – media**

#### *Hovedmål*

Hele befolkningen skal ha god tilgjengelighet til ulike typer media, med variert innhold som gjenspeiler bredden i befolkningssammensetningen. Alle grupper i samfunnet må sikres ytringsmuligheter i offentligheten. Media bør gjenspeile mangfoldet i befolkningen.

#### *Delmål*

Egne medier for språklige minoriteter skal ha god kvalitet og skal bidra til å framme mangfold.

#### *Strategi*

- En inkluderende ansettelsespolitikk må iverksettes i alle deler av mediesektoren.

- Kildebruken må være inkluderende, fordoms-fri og innovativ.
- Medienes redaksjoner bør gå gjennom redak-tørplakater og «Vær varsom» plakaten med tanke på inkludering og mangfold.
- Vilkår for pressestøtte bør gjennomgås i sam-arbeid med mediebedriftene med tanke på økte insentiver til mediemangfold, inkludering og deltakelse. Økonomiske tilskudd bør koples til krav om integreringstiltak og rapportering.
- Løpende dokumentasjon av mangfold i medi-ene og utvidet kunnskap om mediebruk blant innvandrerbefolkningen.

Det er viktig for demokratiet og ytringsfriheten at også innvandrerbefolkningen når fram med, og mottar, informasjon gjennom media i like stor grad som majoritetsbefolkningen. Det er også et politisk formulert mål å øke deltakelsen og å ha aktive utøvere med innvandrerbakgrunn innenfor mediesektoren. Det er derfor en utfordring at inn-vandrerbefolkningen har lavere mediebruk enn majoriteten og at det er færre ansatte med innvan-drerbakgrunn i mediesektoren.

Det er, etter utvalgets oppfatning, sentralt å legge til rette for at alle samfunnsborgere har til-gang til media, uavhengig av bakgrunn, økono-misk situasjon osv. Det er videre viktig å tilrette-legge for rekruttering av journalister med innvan-drerbakgrunn. Det kan være et problem at perso-ner med innvandrerbakgrunn ikke møter rolle-mo-deller i media, en sfære med mye påvirkningskraft. Mediene må gjøres mer åpne for «nye» ansikter, som ansatte, skribenter og som kilder. Ansatte og skribenter med innvandrerbak-grunn i media kan både bidra til å sikre et mer nyansert nyhetsbilde, at flere blir i stand til å motta den informasjonen som formidles og de kan fungere som rollemodeller. Reportasjer og nyhe-ter bør vinkles mot positive og hverdagslige saker som angår innvandrerbefolkningen, og ikke foku-sere ensidig negativt på enkelte grupper, jf kapitel 11 Fellesskap: verdier og konfliktløsning.

Tilskudd til publikasjoner til språklige minori-teter må ha som formål å gi informasjon fra Norge og fra opprinnelseslandet på eget skriftspråk. Dette for å få kunnskap om norsk kultur- og sam-funnsniv og for å bevare kontakten med opprinnel-slandet. Disse publikasjonene vil kunne bidra til et rotfeste i egen bakgrunn, samtidig som de bidrar til økt tillit til, og forståelse av, det norske samfunnet. Radiostasjoner drevet av, og for, språk-lige minoriteter utgjør en viktig del av mangfoldet i lokalradiobildet. Disse radioene er også arbeids-

og møteplass for mange frivillige medarbeidere med innvandrerbakgrunn.

Utvalget oppfatter det som urovekkende at deler av innvandrerbefolkningen har begrensede IKT ferdigheter. Dette vil kunne gå utover norsk- og samfunnskunnskapene, og mulighetene til del-takelse, utdanning og arbeid. Manglende ferdig-heter ser i stor grad ut til å skyldes at innvandrere mangler en viktig læringsarena – en arbeidsplass der man bruker PC. Derfor gjelder det å finne alternative læringsarenaer. Et slikt alternativ kan være kurstilbud fra det offentlige. 42 prosent av innvandrere som ikke mestrer dagens teknologi, oppgir at de ønsker seg et slikt kurstilbud. Her er det også behov for en målrettet innsats. Norskfød-te med innvandrerforeldre har generelt svært gode IKT ferdigheter.<sup>169</sup>

#### Tiltak

- Rekruttere flere med innvandrerbakgrunn til journalistutdanningen, jf. journalistutdannin-gen ved Høgskolen i Oslo
- Rekruttere flere ansatte med innvandrerbak-grunn i ulike media, jf. NRKs traineeordning FleRe
- Gjøre de samlede direkte og indirekte midler/goder mediene får (tildelt) (økonomisk støtte, momsfritak, konsesjoner mm.) avhengig av en inkluderende og ikke-diskriminerende anset-telsespolitikk
- Gjøre innvandrerbefolkningen mer bevisst på å profilere seg og sine saker i media, og oppfor-dre media til å gi rom for dette
- Bevisstgjøring av media når det gjelder omtale av innvandrerbefolkningen, gjennom kurstil-bud, foredrag, journalistutdanningen etc.
- Utarbeide en årlig mediemonitor som doku-menterer mangfoldet i mediene når det gjelder rekruttering, ledelse, stoff mv.
- Innstifte det man i USA kaller for «debate teams» på skolene – spesielt i utsatte/belas-tede områder. Slike «debatlag» skal føre til opplæring i blant annet «debatkultur» og reto-rikk, men vil også kunne bidra til økt<sup>170</sup> kunn-skap om andre mennesker, ulike levesett, livs-syn osv.
- Økt fokus på viktigheten av samfunnsengasje-ment i undervisningen på skolen.
- Offentlige kurstilbud til personer utenfor arbeidsmarkedet med svake IKT ferdigheter

<sup>169</sup> Guthu og Holm (2010)

<sup>170</sup> Se f.eks.: <http://homeworktips.about.com/od/speech-class/a/debate.htm>

- Det er behov for mer kunnskap om hvordan innvandrere tilegner seg informasjon.
- Gjøre de minoritetsspråklige mediene mer kjent, bl.a. via nettportaler
- Øke kompetansenivået i de minoritetsspråklige mediene. Opplæring og utvikling i nær tilknytning til norskspråklige medier og utdanningsinstitusjoner.

#### Indikatorer

- Andel brukere med innvandrerbakgrunn av ulike typer media
- Andel ansatte med innvandrerbakgrunn i mediesektoren
- Andel studenter med innvandrerbakgrunn innenfor medieutdanninger
- Andel saker i media som omhandler personer med innvandrerbakgrunn med positiv og negativ vinkling
- Andel personer med innvandrerbakgrunn som bidrar som kilder, eller med egne leserinnlegg, som brukes i media

#### 10.5.6 Deltakelse i sivilsamfunnet – bibliotek

Bibliotekene er viktige fellesarenaer i et flerkulturelt samfunn. Norske folke- og undervisningsbibliotek kan ha en aktiv og positiv rolle i integreringen. Skal bibliotekene kunne spille en slik rolle, er det avgjørende at samfunnet er villig til å bruke ressurser for å oppnå dette og at det skjer en aktiv kompetanseheving på disse områdene i bibliotekene.

I Norge finnes det folkebibliotek i samtlige kommuner, og bibliotekene bidrar til å redusere klasseskiller ved at alle innbyggere får lik og gratis tilgang til bibliotektilbudet, uavhengig av kjønn, alder, økonomi og etnisk bakgrunn. Bibliotekene inneholder nettbasert og papirbasert informasjon på en rekke språk, som er vesentlig for å

sikre alle innbyggere lik mulighet til utdanning og samfunnsinformasjon.

Bibliotekene kan være en arena for opplæring og dialog, gjennom kurstilbud med nøytralt innhold. Fortrinnet ved at mange jenter/kvinner med innvandrerbakgrunn benytter bibliotek, bør utnyttes ved å lage egne «jenteklubber», der for eksempel yrkesorientering kan være et naturlig tema. Bibliotekene kan også være en debatt- og dialogarena der partene møtes på nøytral grunn.

Mange med innvandrerbakgrunn innehar store språkkunnskaper som i for liten grad blir benyttet og verdsatt. Gjennom sine mediesamlinger på mange språk gir bibliotekene folk muligheten til å vedlikeholde og videreutvikle sine språkferdigheter, enten det er morsmål eller tillærte språk. Det flerspråklige bibliotek ved Deichmanske bibliotek i Oslo er en nasjonal ressurs på dette området.<sup>171</sup>

#### Tiltak

- Utvidet bruk av leseprosjekter rettet mot barn med innvandrerbakgrunn og deres foreldre, der positive erfaringer fra prosjekter i Norge og andre land benyttes
- Tilbud om nettbaserte språkkurs for selvstudium ved bibliotekene, der deltakerne ved behov kan benytte PC på biblioteket
- Tilbud om IKT kurs i regi av bibliotekene, rettet mot personer med svake datakunnskaper i utsatte grupper (lavterskeltilbud)
- Tilbud om egne klubber/grupper på bibliotekene for jenter/kvinner med innvandrerbakgrunn
- Utvikle, tilrettelegge og ta i bruk ny teknologi som kan gi lettere tilgang til informasjon, språkopplæring m.v.

<sup>171</sup> Norsk bibliotekforening: Innspill til Inkluderingsutvalget av 4.mars 2011

## Kapittel 11

# Felleskap: verdier og konfliktløsning

### 11.1 Innledning

Ifølge mandatet skal utvalget diskutere, vurdere og foreslå tiltak knyttet til:

- Hvilke felles verdier som bør danne grunnlaget for vårt flerkulturelle samfunn, og hva som kan gjøres for å sikre at hele befolkningen slutter opp om disse verdiene.
- Hvilke aktuelle og mulige konfliktområder som finnes i det flerkulturelle samfunnet hvor ulike verdier og prinsipper kan komme i konflikt, og hvordan samfunnet best kan håndtere slike konflikter når de oppstår.

Med verdi menes forestillinger om det ønskelige, dvs. et forhold eller egenskap som på grunn av sin indre moralske kvalitet bør settes høyt.<sup>1</sup> Verdidebatten i samfunnet er på den ene siden en debatt om hva som bør være de ønskeverdige målene for samfunnsutviklingen, og på den andre siden en debatt om samfunnet virkelig beveger seg i retning av disse målene.

Tydelige felles verdier er nødvendig for å fremme integrering og inkludering. Men verdier kan både være inkluderende og ekskluderende, og det kan være flere strategier for å skape oppslutning om og tilhørighet til felles verdier.

Konflikter kan oppstå mellom individer og grupper som forfekter ulike verdier og/eller interesser. Konflikt er en naturlig del av alle samfunn. Den felles utfordringen er å leve med brytninger mellom verdier. Slike brytninger har skjedd historisk og skjer også innad både i majoriteten og i minoriteter, blant annet fordi hva en ser som verdier, har endret seg. Konflikter er en naturlig del av samfunnsutviklingen. Utfordringen er å håndtere konflikter slik at de utspilles innen felles rammer.

Når det er uenigheter i samfunnet, kan det skyldes grunnleggende uenighet om hva som er

verdifullt, at det med andre ord er en verdikonflikt. Uenigheten kan også skyldes ulikt syn på hvordan man forstår og prioriterer ulike verdier. En konflikt skyldes ofte at man tenker forskjellig og har ulike måter å forstå verden på, dvs. har ulike virkelighetsforståelser. Bak ulike handlemåter kan ligge samme verdi. Kunnskap og samtale for å forstå ulike tankemønstre vil ikke fjerne konflikter, verken om verdier eller fortolkninger av verden, men kan dempe dem og gjøre det lettere for de impliserte å leve med uenighetene.

Inkluderingsutvalget vil peke på et forhold som er selvinnlysende, men viktig: Et samfunns bærende verdier synliggjøres bare delvis ved det økende mangfoldet innvandring bringer med seg. Det er flere verdier som trengs for at et samfunn skal bestå, enn de verdiene som er knyttet til innvandring og økende mangfold. Dette gjelder allmenne verdier som å ta ansvar for å få fellesskap til å fungere, det være seg i borettslag eller i samfunnet som helhet.

Diskusjon om hvilke verdier som bør legges til grunn for et samfunn, og hvordan mulige konflikter skal løses, er en oppgave for alle medlemmene av samfunnet. Den kan ikke avgjøres verken av politikere, ledere i ulike organisasjoner og tros- og livssynssamfunn eller eksperter. Inkluderingsutvalget anser at dette er en utfordring som går til alle og enhver i samfunnet, til medlemmer av flertallet og mindretallene, til organisasjonene i det sivile samfunnet og til politisk ansvarlige myndigheter. Konfliktløsning skjer først og fremst på de mange arenaene i hverdagen – skole, arbeid, nabolag – selv om også mer spesialiserte institusjoner kan trengs.

I dette kapitlet gis det først en situasjonsbeskrivelse av relevante verdier og konflikter. Ut fra dette drøftes hva som bør være felles verdier og hva som skal være strategiene for oppslutning om verdiene og for konfliktløsning. Dette munner ut i utvalgets anbefalinger av mål, strategier og tiltak.

<sup>1</sup> Norsk Riksmålsordbok (1957) Bind II, Annet halvbind, spalte 3802, Oslo: Kunnskapsforlaget



## 11.2 Situasjonsbeskrivelse

Hva som framstår som sentrale verdier i dagens Norge, blir blant annet aktualisert i skolen, media, kulturmøter, innenfor religionene, i diskusjoner om humanisme, og i formelle og uformelle forhandlinger om seksualitet, kjønn og familie. I den nåværende regjeringens omtale av arbeid med integrering og inkludering av innvandrere og deres barn er demokrati, likestilling og sosial likhet definert som grunnverdier.<sup>2</sup> Situasjonsbeskrivelsen under gir noen holdepunkter for diskusjonen: omtale i offentlige dokumenter, kunnskap om verdier i norsk kontekst, og temaer i offentlig debatt.

### 11.2.1 Omtale av problemstillinger, mål og strategier i styringsdokumenter

Verdigrunnlaget for et samfunn når borgerne blir mer forskjellige i verdiorientering, trosspørsmål og livsstil, drøftes i St.meld. nr. 49 (2003–2004). Ifølge meldingen er utfordringen å balansere mellom å respektere og ivareta mangfold og individuelle rettigheter på den ene siden, og å sikre visse felles mål, delte verdier og gjensidig lojalitet på den andre. Det forutsettes at alle samfunnsborgere respekterer og slutter seg til noen felles grunnleggende verdier, samfunnsordninger og prosedyrer som danner rammeverket for samfunnet. Gitt at dette rammeverket finnes og følges av borgerne, står den enkelte samfunnsborger og gruppe fritt til å velge og utforme egne livsstiler. Grensen går ved det som kommer i direkte konflikt med eller står i motsetning til fellesverdiene. Dette reguleres blant annet ved universelle rettigheter og lovverk. Ingen kan vente full praktisk tilrettelegging for egne behov og ønsker. På den annen side er det viktig å ha mekanismer og politiske prinsipper som sørger for at mindretallene har beskyttelse mot flertallsovergrep og utilsiktet forskjellsbehandling. Demokratiske spilleregler og effektiv beskyttelse mot rasisme og diskriminering er helt avgjørende for å få mangfoldige samfunn til å fungere harmonisk. Det er grenser for hvor mye sosial og økonomisk ulikhet det kan være uten at det oppstår åpen konflikt og sosial spenning.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2010), Regjeringens arbeid med integrering og inkludering av innvandrere og deres barn

<sup>3</sup> St.meld. nr. 49 (2003–2004), Mangfold gjennom inkludering og deltakelse, Kommunal- og regionaldepartementet

Målformuleringene om temaet i Statsbudsjettet 2010-2011 og St.meld. nr 49 (2003-2004) viser både til rettigheter og plikter:

- «kjennskap til og oppslutning om lover og grunnleggjande rettar og plikter»<sup>4</sup>
- «kjenner ei tilknytning til Noreg og kjenner seg inkluderte i samfunnet»<sup>5</sup>
- «oppleve tilhørighet og respekt»<sup>6</sup>
- «sette seg inn i grunnlaget for det norske samfunnet»<sup>7</sup>

Strategier og tiltak som går igjen i styringsdokumenters omtale av temaet, er blant annet:

- Økt deltakelse i «statsborgerseremonier (som) skal markere at nye statsborgarar sluttar seg til dei grunnleggjande verdiane som statsborgarskapet kviler på, med like rettar og plikter»<sup>8</sup>
- Kurset «Å vere religiøs leiar i Noreg» for at «leiarar med innvandrarbakgrunn i trussamfunn har kunnskap om det norske samfunnet og innsikt i dei grunnleggjande verdiane det norske samfunnet byggjer på»
- «Handlingsplanane mot kjønnslemlesting og tvangsekteskap ... som skal førebyggje og sikre den enkelte vern mot tvangsgifte og kjønnslemlesting»
- «Gjennom kunnskap blir det lagt til rette for ein brei offentleg debatt om integrering og inkludering. Kunnskap og informasjon må formidlast til både innvandrarak og innbyggjarane generelt»<sup>9</sup>
- Tilskudd til frivillig virksomhet i lokalsamfunn skal bl.a. bidra til dialog og samhandling og møteplasser på tvers av etnisk og nasjonalt opphav.<sup>10</sup>

Indikatorer på dette feltet er i liten grad omtalt i offentlige styringsdokumenter, og det er ikke fastsatt egne indikatorer i statsbudsjettet.<sup>11</sup>

<sup>4</sup> Prop. 1 S (2010-2011), Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> St.meld. nr. 49 (2003–2004), Mangfold gjennom inkludering og deltakelse, Kommunal- og regionaldepartementet

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Det er begrenset empirisk kunnskap om statsborgerskaps betydning for samfunnsdeltakelse. "Det er behov for grundige kvantitative effektstudier av tilgjengelige norske registerdata om statsborgerskap om samfunnsdeltakelse." Evaluering av reglene for statsborgerskap. Rapport for Oxford Research for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 21.12.2010

<sup>9</sup> Prop. 1 S (2010-2011), Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

<sup>10</sup> Ibid. I 2009 ble det fordelt 8,9 mill kr til aktiviteter og tiltak i regi av 606 lokale organisasjoner, hvorav 358 innvandrersorganisasjoner (Kilde: IMDi)

### 11.2.2 Konfliktens historiske rolle i Norge

De generasjonene som har vokst opp i Norge etter andre verdenskrig, sitter med bildet av et land som har hatt et forholdsvis lavt konfliktnivå sammenliknet med andre land både i Europa og verden for øvrig. De har ingen egne erindringer av et Norge preget av bitre interessekonflikter og stikk motsatte syn på verdier. Men går en noe lenger tilbake i norsk historie, blir bildet et annet. Her var en lang tid spenninger – både av økonomisk, sosial, etnisk, kulturell og politisk art.

På 1800-tallet gikk en hovedmotsetning mellom by og land, mellom en embetsmannselite og bondesamfunnet, og mellom europeisk orienterte byfolk preget av et moderne livssyn og en nasjonalt preget bygdebefolkning med et tradisjonelt syn på religion. Den politiske kampen om folkesuverenitet og parlamentarisme gikk tvers gjennom samfunnet og kunne splitte venner og familie.

Fra omkring første verdenskrig dominerte en annen motsetning, som var skapt av framveksten av den kapitalistiske markedøkonomien motsetningen mellom samfunnsklassene, mellom arbeiderbevegelsen og de borgerlige partiene. Både fra høyre- og fra venstrehold ble det borgerlige parlamentariske demokratiet utsatt for sterk kritikk, og omfattende streiker og lockouter hørte til hverdagens orden.

Begge disse motsetningsparene utløste planer om statskupp, i 1883 fra den konservative regjeringen og kongen i forbindelse med kampen om innføring av parlamentarismen, i 1932 fra Vidkun Quisling, et forsøk som kan ses som en forløper for den seinere maktovertakelsen til Nasjonal Samling.

I tillegg var det betydelige spenninger mellom den norske staten og den samiske urbefolkningen og mindretall som romanifolket og kvener omkring fornorsking og assimilasjon. Motsetninger knyttet til kjønn og seksualmoral bør også nevnes.

Dybden i mange av de klassemessige, kulturelle og politiske motsetningene var stor. Likevel utspilte stridene seg uten høy grad av vold. Bare to mennesker er drept i politisk strid i nyere tid, i 1881 og 1912. Norsk politisk kultur har vært fre-

delig. Personer og grupper har vært krasse motstandere, men har likevel ikke sett de andre som fiender.

Konfliktene fra 1800-tallet og inn mot andre verdenskrig virket paradoksalt nok også til å veve samfunnet sammen. De ulike partiene og bevegelsene måtte forholde seg til hverandre; de lærte av hverandre og kopierte arbeidsmåter; de inngikk i ulike allianser og måtte lage kompromisser. Mennesker kunne være aktive i flere bevegelser. Gjennom disse prosessene fant de stridende partene fram til en sameksistens. I 1935 kom dette til uttrykk i et dobbelt kompromiss, mellom fagorganiserte og arbeidsgivere i form av Hovedavtalen for arbeidslivet, og mellom by og land gjennom det som ble kalt kriseforliket, da Bondepartiet åpnet for å slippe Arbeiderpartiet inn i regjeringsposisjon. Etter et stortingsvedtak i 1936 (idrettsforliket) måtte de to store idrettsforbundene anerkjenne hverandre. I tråd med andre sosiale bevegelser, jobbet de for å skape samhold og fremme folkehelsen.<sup>12</sup> Konflikter kan med andre ord virke samlende.

Noen enkel rettlinjet utvikling mot større fordragelighet fant ikke sted. Under andre verdenskrig gikk 90 000 mennesker inn i et parti, som fornektet demokratiet og var villig til å samarbeide med okkupanten. Det overveiende flertallet i befolkningen var likevel på den andre siden av den politiske fronten.

På 1960- og 1970-tallet kjempet særlig radikal ungdom mot det de så som klassesamfunnets urett, for frigjøring fra gamle normer og kollektivt samhold. Kvinnekampen var også et klassespørsmål, men i tillegg rettet mot menns makt over kvinner. Lesbiske og homofile har i striden for sine rettigheter utfordret både myndigheter og fordommer i samfunnet. Alle disse sakene har ført til betydelig konflikt. Strid om verdier har med andre ord ikke oppstått med den moderne innvandringen til Norge. Men denne har produsert nye konfliktlinjer, omkring forståelse av nasjonalitet, identitet og av religionens plass i samfunn og offentlighet.

### 11.2.3 Oppslutning om ulike verdier i Norge

Problemstillinger knyttet til likhet og forskjeller, mellom verdier og levemåter, står sentralt i den offentlige debatten om integrering. Kartlegging av befolkningens verdioppfatninger eller holdninger, dvs. forestillinger om det gode liv og det gode

<sup>11</sup> Indikatorene "Del tilsette med innvandrarbakgrunn innanfor politi- og påtalemakta." og "Del tilsette med innvandrarbakgrunn innanfor retts- og fengselsvesenet." kan imidlertid sies å være relevante fordi begrunnelsen blant annet er "å sikre rettstryggleik for alle borgarar" og "at desse instansane har kompetanse og ressursar til å handheve lovverket mot rasisme og diskriminering, slik at dei har tillit i folket", Prop. 1 S (2010-2011), Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

<sup>12</sup> Store norske leksikon, snl.no, <http://www.snl.no/Norge/idrett>, hentet 16.05.2011

samfunn, og hvordan disse varierer mellom ulike befolkningsgrupper, kan bidra til å forstå verdiutviklingen i samfunnet.

#### Holdningsundersøkelser

Det er vanskelig å måle folks holdninger. Kunnskapene vi har om befolkningens holdninger er i stor grad basert på spørreundersøkelser. Det finnes undersøkelser fra blant annet Statistisk sentralbyrå (SSB), Norsk Monitor og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) som til sammen kan gi en indikasjon på verdier og holdninger i Norge. En utfordring med spørreundersøkelser er at spørsmål eller påstander som respondentene skal ta stilling til, ofte er flertydelige og at man ikke vet hvilken fortolkning respondenten legger til grunn. En annen feilkilde kan være at respondentene svarer i tråd med forventningene. En tredje utfordring med spørreundersøkelser er å få et representativt utvalg av personer som gjenspeiler sammensettingen av befolkningen. Generelt er det vanskelig å nå personer med svake språklige ferdigheter og/eller har lav tillit til samfunnet. Dette kan gi et skjevt utvalg hvor det oftere er de ressurssterke som nås. Dersom man tar hensyn til disse begrensningene i fortolkningen av resultatene, kan holdningsundersøkelser gi en indikasjon på holdninger i befolkningen.

I tillegg kan det være vanskelig å sammenlikne ulike holdningsundersøkelser. Resultater kan sprike og peke i ulike retninger, som gjør fortolkningen krevende.

#### Forholdet mellom holdninger, ordninger og handlinger

Forskning viser at det er vanskelig å påvirke holdninger, og at holdningskampanjer har begrenset virkning. Adferdsendringer kan oppnås både gjennom «gulrot og pisk.» Forskning om det som kalles kognitiv dissonans, manglende samsvar mellom tanker og handlinger, kan her gi nyttig innsikt. Dersom man bruker et juridisk virkemiddel (påbud, forbud) for å framtvinge adferdsendringer, vil holdningsendringer ofte komme etter hvert og befestes og bekrefte den nye adferden. Atferdsendringer kan også oppnås på andre måter, for eksempel gjennom økonomiske incentiver, belønning eller deltakelse.<sup>13 14</sup>

#### Verdier som har stor tilslutning i Norge

Holdningsundersøkelser viser at grunnleggende verdier deles både av personer med norsk bakgrunn og innvandrerbakgrunn.

Integreringsbarometeret 2010 viser at det er fem verdier som minst 90 prosent av respondentene synes kjennetegner det norske samfunnet: ytringsfrihet, demokrati og grunnlov, likestilling mellom kjønn, og religionsfrihet.<sup>15</sup> Likestilling mellom kvinner og menn er den verdien som står sterkest i befolkningen, tett fulgt av respekt for loven og lav religiøsitet.<sup>16</sup> Mellom 69 og 92 prosent mener også at det en kunne kalle solidaritets- og fellesverdier er sentrale, som for eksempel velferdsstaten, like muligheter for alle og rettferdighet. Inkluderingsutvalgets Dialogomat, hvor over 2 350 nettbrukere ga innspill, viser noe av det samme: 8 av 10 mente demokrati var en viktig verdi i Norge, etterfulgt av ytringsfrihet og respekt for loven.<sup>17</sup>

En tilsvarende meningsmåling rettet mot innvandrere viser helt tilsvarende resultater som i meningsmålingen rettet mot hele befolkningen: 90 prosent av innvandrere mener at demokrati, ytringsfrihet og likestilling er viktige verdier.<sup>18</sup> Dette står i klar kontrast til SSBs befolkningsundersøkelse, hvor nesten åtte av ti mener at det finnes noen grunnleggende norske verdier, og ca sju av ti mener at disse verdiene og ikke-vestlige innvandreres verdier er svært forskjellige.<sup>19</sup> Det er altså betydelig større enighet om viktige verdier mellom innvandrere og befolkningen for øvrig enn det de fleste i befolkningen er klar over.

Resultatene fra World Values Survey/European Value Study (WVS/EVS) viser at de skandinaviske landene kjennetegnes av sekularitet og lav religiøsitet på den ene siden og trivsel, selvutvikling og livskvalitet på den andre siden.<sup>20</sup> Analysen fra WVS/EVS forbinder verdier som individu-

<sup>13</sup> Haug, M. (2007), Foredrag på Norges kommunikasjonsforenings konferanse om offentlig kommunikasjon, mai 2007

<sup>14</sup> Simonsen, A. (red.) (2008), *Staten vil deg vel, så gjør som den sier* – Offentlige kampanjer i 50 år, Norsk kommunikasjonsforening

<sup>15</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2011), *Integreringsbarometeret 2010*, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

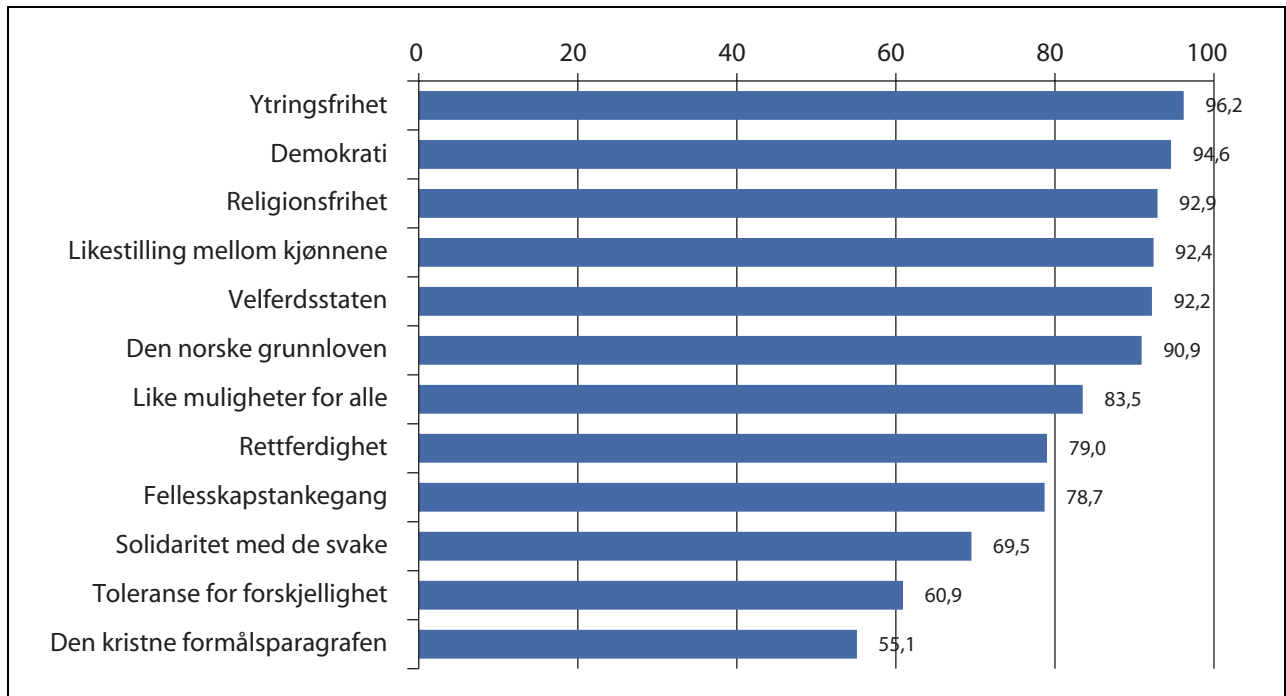
<sup>16</sup> Hellevik, O. (2008), *Jakten på den norske lykken*, Oslo: Universitetsforlaget

<sup>17</sup> Inkluderingsutvalget (19.4.2011), *Dialogomat om integrering. Innspill og resultater*

<sup>18</sup> Sentio Research Norge (2010), på oppdrag fra Utrop

<sup>19</sup> Blom, S. (2006), *Holdninger til innvandrere og innvandring 2006. Med komparative data fra Den europeiske samfunnsundersøkelsen*, Notater 2006/77, Statistisk sentralbyrå

<sup>20</sup> Inglehard, R. og C. Welzel (2005), *Modernization, Cultural Change and Democracy*, New York: Cambridge University Press



Figur 11.1 Vurdering av hvilke verdier det norske samfunnet kjennetegnes av.<sup>1</sup> Andel som har svart «i svært stor grad» eller «i stor grad». Prosent. 2010.

<sup>1</sup> Spørsmålsformulering: «I hvilken grad kjennetegnes det norske samfunnet av de følgende verdier?»

Kilde: Integreringsbarometeret 2010, IMDi

ell frihet, ytringsfrihet, likestilling, toleranse og til-  
lit med kjennetegn som sekularitet og lav religiøsitet.<sup>21</sup>

Gjennomgangen nedenfor har fokus på verdier og holdninger i Norge på nasjonalt og regionalt nivå knyttet til likestilling, religion, toleranse og diskriminering. De få undersøkelsene som er gjort av innvandrerbefolkningens holdninger, er også omtalt.

### Likestilling

Tradisjonelt har likestilling handlet om å ha like muligheter og rettigheter for kvinner og menn. I dag brukes begrepet i videre forstand, og omhandler også likestilling uavhengig av kjønn, alder, seksuell orientering, funksjonsevne, hudfarge, etnisitet, religion mv. Likestilling handler også om underrepresenterte gruppers mulighet til å delta der beslutninger tas.<sup>22</sup>

SSB har kartlagt variasjoner i likestillingspraksis- og holdninger. Analysen i rapporten viser at Norge ikke lenger er kjennetegnet av «den mannlige forsørgermodellen» og «morsomsorgsmodellen», men at det skjer en økende deling av ansvar og oppgaver i familien blant gifte og samboende. I tillegg uttrykker norske kvinner og menn gjennomgående positive holdninger til likestilling når det gjelder kjønnsroller, kvinner oftere enn menn.<sup>23</sup> Dette synet deles av innvandrerbefolkningen. På spørsmålet om likestillingsens viktighet i Sentios meningsmåling for avisen UTROP av personer med innvandrerbakgrunn, svarte 91 prosent at menn og kvinner burde ha like rettigheter. 97 prosent mente at man skal ha frihet til å velge ektefelle selv.<sup>24</sup>

SSB har siden 1999 publisert en indeks for kjønnslikestilling i kommunene. Indeksen er en beskrivelse av grad av forskjeller mellom kvinner og menn på kommunenivå langs en rekke dimensjoner som er mulig å måle statistisk. Resultater

<sup>21</sup> Welzel, C. (2006), *A Human Development View on Value Change Trends (1981-2006)*, <http://www.worldvaluessurvey.org>, hentet 16.05.2011

<sup>22</sup> Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2009), *Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering 2009-2012*

<sup>23</sup> Kjeldstad, R. og Lyngstad, J. (red.) (2010), *Utradisjonell likestilling? Analyser av undersøkelsen Livsløp, generasjon og kjønn (LOGG) 2007*, Rapport 2010/18, Statistisk sentralbyrå

<sup>24</sup> Sentio Research Norge (2010)

for 2010 viser at de fleste av kommunene med høyest grad av kjønnslikestilling finnes på Østlandet, i Sogn og Fjordane og Troms/Finnmark. Når man ser nærmere på østlandsområdet separat, er det Oslo og kommuner i Akershus som har stor grad av kjønnslikestilling. Til sammenligning er kommunene i Agder, Rogaland og Hordaland minst likestilte. Det er særlig kvinnes sysselsetting som slår negativt ut, og det er tradisjonelle familieverdier som, ifølge SSB, mest sannsynlig ligger bak.<sup>25</sup> Figur 11.2 viser graden av likestilling i kommunene, målt etter indeks for kjønnslikestilling i kommunene. På en skala fra 0 (ingen likestilling) til 1 (full likestilling).

### *Sekularitet og religiøsitet i Norge*

Religionens betydning blant befolkningen i Norge er sammensatt. Befolkningen generelt er ikke religiøs, mens innvandrere er som regel mer religiøse, og noen innvandrergupper er to til tre ganger mer religiøse enn befolkningen for øvrig.

I den europeiske samfunnsundersøkelsen (ESS) ble respondentene i 2006 spurt om å plassere seg på en skala fra null til ti, hvor null sto for de som var ikke-religiøse, mens verdien ti indikerte at religion var svært viktig.<sup>26</sup> Nærmere 15 prosent av det norske utvalget i ESS oppga at de ikke var religiøse, og Norge ble rangert blant Europas minst religiøse samfunn med en gjennomsnittsskår på 3,5. Tilsvarende skår i Sverige og Danmark var 3,2 og 3,9. SSBs levekårsundersøkelse blant innvandrere 2005/2006 kartla religionens betydning blant ti innvandrergupper.<sup>27</sup> Gjennomsnittsskåren for de ti gruppene var 6,9. Innvandrere fra Somalia og Pakistan kommer ut som de mest religiøse med en gjennomsnittsskår på 9,8 og 9,0, mens innvandrere fra Iran, Bosnia-Hercegovina, Serbia og Montenegro og Chile har en skår på 5 eller mindre. Innvandrere med bakgrunn fra Iran er nesten nede på det nivået som gjennomsnittet i Norge har.

Selv om Norge generelt framstår som lite religiøst, er det store regionale forskjeller i religiøsitet.<sup>28</sup> Regionen Agder/Rogaland framstår som den mest aktive kristne, mens Oslo-området

utmerker seg ved å være mest ateistisk og pluralistisk. Vestlandet, Trøndelag, indre Østlandet og Nord-Norge er de mest folkekirkelige. En undersøkelse gjennomført i 2010 viser at hver fjerde aktive kristen i Oslo har innvandrerbakgrunn. Andel aktive kristne i Oslo har økt fra om lag tre prosent i 2005 til fem prosent i 2010 på grunn av innvandrere,<sup>29</sup> til tross at innvandrere ofte blir forbundet med islam i den offentlige debatten. Ifølge SSB er de fleste innvandrere kristne, og nesten 60 prosent kommer fra land hvor kristendommen står sterkest.<sup>30</sup>

Holdninger til religion kan gi en indikasjon på religionsfrihetens status i befolkningen. Særlig er holdningen til islam sammensatt hos befolkningen i Norge. Det er utbredt skepsis imot muslimer og islam.<sup>31</sup> Dette inkluderer bygging av moskeer og bruk av hijab på arbeidsplass, skole og hos offentlig ansatte. Integreringsbarometeret 2010 viser at over halvparten av respondentene er helt eller delvis enige i å begrense innvandringen av muslimer, og i underkant av 40 prosent er helt eller delvis av den oppfatning at muslimenes tilstedeværelse i Norge gjør at de føler seg fremmed i eget land.<sup>32</sup> Dette må sees i sammenheng med funnene omtalt ovenfor hvor flertallet av respondentene tror at ikke-vestlige innvandreres verdier er svært forskjellige fra deres egne. På den annen side mener bare 1 til 2 av 10 at ulik religiøs bakgrunn er et hinder for å dele grunnleggende verdier.

I undersøkelsen «Religion 2008» svarte 76 prosent at en bør respektere alle religioner. Men bare 45 prosent var enige i at «alle religiøse grupper bør ha like rettigheter» og 35 prosent var uenige i at alle burde ha like rettigheter. Dette kan tolkes slik at religion som tradisjon møter stor aksept, mens religion som sosial praksis har betinget aksept.<sup>33</sup> Likevel mente 52 prosent av de som svarte, at det er grunnleggende sannheter i mer enn én religion, dvs. at flere religioner hver især

<sup>25</sup> Statistisk sentralbyrå (2011), *Indeks for kjønnslikestilling i kommunene 2010*, Statistisk sentralbyrå

<sup>26</sup> Blom, S. og K. Henriksen (red.) (2008), *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006*, Rapporter 2008/5, Statistisk sentralbyrå

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Botvar, P. B. og U. Schmidt (red.) (2010), *Religion i dagens Norge. Mellom sekularisering og sakralisering*, Oslo: Universitetsforlaget

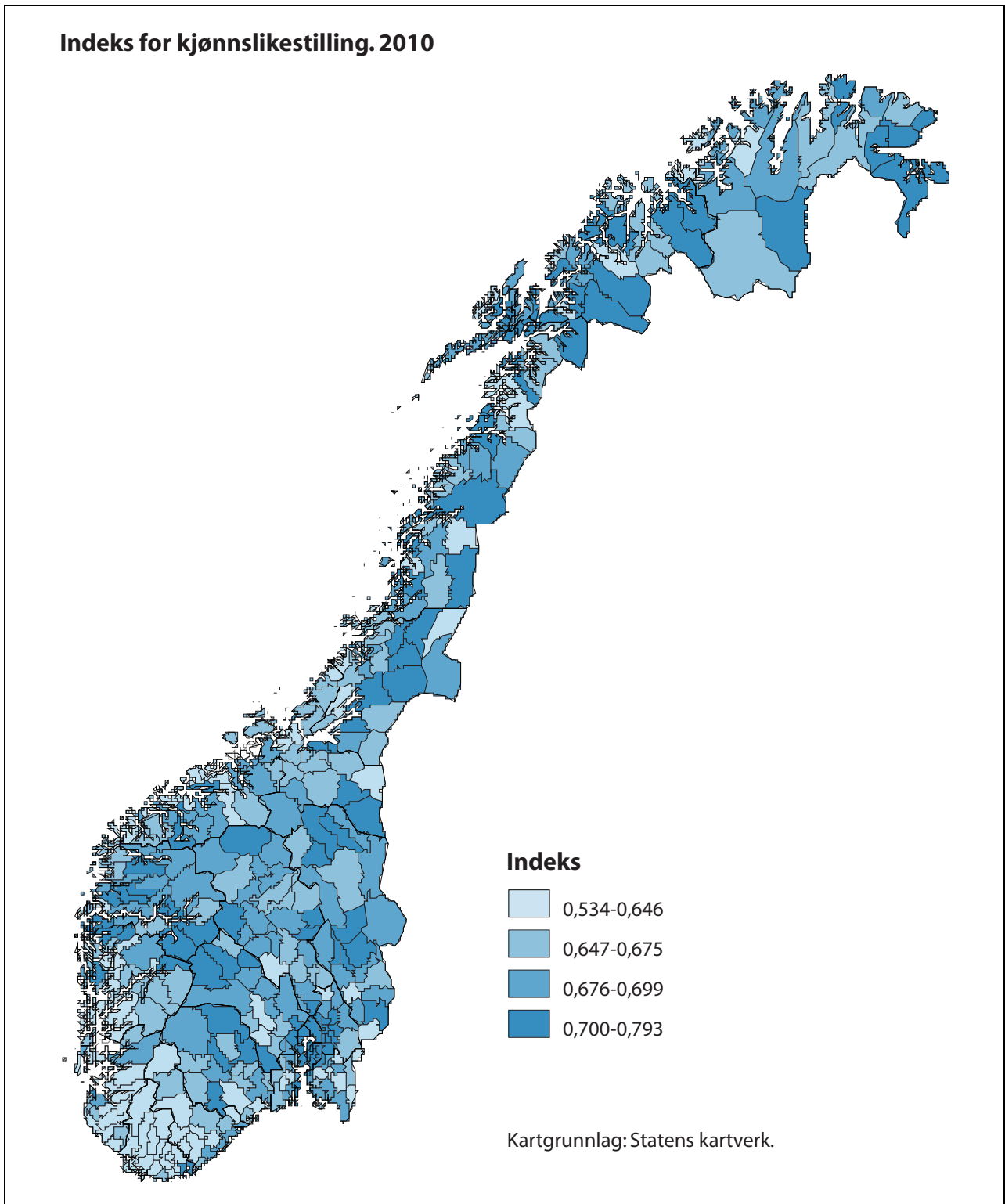
<sup>29</sup> DAWN Norge (2011), *DAWN undersøkelsen 2010*, DAWN Norge

<sup>30</sup> Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA) (oktober 2009)

<sup>31</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2011), *Integreringsbarometeret 2010*, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. I underkant av 40 % er helt eller delvis av den oppfatning at muslimenes tilstedeværelse i Norge gjør at de føler seg fremmed i eget land. En ny undersøkelse publisert i *Le Monde* 04.01.2011 viser at rundt 40 prosent av alle franskmenn og tyskere ser på islam som en fare for deres nasjonale identitet. De viktigste grunnene opplyses å være muslimenes egen motstand mot integrering, kulturforskjeller og gettofisering.

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Botvar og Schmidt (2010)



Figur 11.2 Indeks for kjønnslikestilling. 2010.

Kilde: SSB, Kartgrunnlag: Statens kartverk

kan ha verdifulle innsikter å tilby. Bare 7 prosent sier at det er sannhet i kun én religion. Samlet sett kan dette tyde på at befolkningen for øvrig opplever at et mangfold av religioner er et gode for samfunnet. Undersøkelsen viste også at det er stor

skepsis til religion i offentligheten og at religion er sett på som en potensiell konfliktskaper. I 1991 var halvparten enige i at religiøse ledere ikke bør prøve å påvirke offentlige beslutninger, mens i 2008 var to tredjedeler enige i dette. Samtidig

uttrykker 63 prosent en positiv holdning til at religiøse aktører deltar i den offentlige debatten. Videre viser undersøkelsen at religiøs pluralisme er et akseptert faktum blant troende og ikke troende.<sup>34</sup>

### Toleranse

Toleranse kan oppfattes som evnen til å tåle andres meninger, holdninger og handlinger. Toleranse er også hvordan man lærer å leve med dem man misliker.<sup>35</sup> Det er gjennomført få holdningsundersøkelser om toleranse blant befolkningen. Flere ulike og konkurrerende faktorer kan inkluderes i slike undersøkelser, for eksempel toleranse for ulike livsstiler, religion, seksualitet osv. Integreringsbarometeret 2010 viser at det er en stor grad av toleranse for ulikhet i tradisjoner og levemåte generelt, ved at mange gir uttrykk for bred aksept for at innvandrere kan beholde sine tradisjoner og passe inn i det norske samfunnet.<sup>36</sup> Det å ha et felles verdsett med og være mest mulig like den øvrige befolkningen anses som mindre viktig. Flertallet av respondentene mener at norskkunnskaper og forsørgelsesevne er viktige for integrering.

Ifølge Statistisk sentralbyrås holdningsundersøkelser øker befolkningens toleranse og velvilje overfor innvandrere.<sup>37</sup> Sammenliknet med holdninger i andre europeiske land ligger opinionen i Norge på de fleste områder klart på den liberale eller tolerante siden av gjennomsnittet.<sup>38</sup> Personer som har kontakt med innvandrere, har gjennomgående mer positive holdninger enn personer uten slik kontakt, 3 av 4 blant den voksne befolkningen oppgir at de har slik kontakt.<sup>39</sup>

Om lag 90 prosent oppgir at de ikke ville synes det var ubehagelig å få en innvandrer som hjemmehjelp eller som nabo, mens 1 av 4 har motforestillinger mot at en sønn eller datter gifter seg med en innvandrer. De eldste og de lavest utdannede er mest skeptiske til innvandrere og innvandring. Bosatte i de største byene og i Akers-

hus-/Oslo-området er gjennomgående noe mer tolerante enn bosatte andre steder i landet.<sup>40</sup> Det er også en generell tendens at kvinner, de med høy utdanning, ansatte i offentlig sektor, de yngre og de som har politisk preferanse til venstre i partilandskapet er mest positive til innvandrere.<sup>41</sup>

Samtidig viser SSBs 2010 undersøkelse av holdninger til innvandrere og innvandring at i løpet av de to siste årene er det flere som slutter opp om utsagnet «*Innvandrere i Norge bør bestrebe seg på å bli så lik nordmenn som mulig*». I 2010 var 51 prosent enige i dette, mot 46 prosent i 2008. Dette kan tyde på at en stor andel av befolkningen mener at innvandrere bør assimileres, heller enn integreres gjennom en gjensidig tilpasningsprosess mellom majoritet og minoritet. 8 av 10 respondenter i Integreringsbarometeret 2010 mener at innvandrerne selv har ansvar for å bli integrert.<sup>42</sup> Figur 11.3 viser sju utsagn om innvandrere og innvandring.

Funn fra IMDi rapporten *Integrert, men diskriminert* viser at 8 av 10 innvandrere med lang botid føler seg godt integrert i det norske samfunnet.<sup>43</sup> Nesten alle respondentene føler sterk tilhørighet til Norge, men også til opprinnelseslandet. Det store flertallet som deltok i denne undersøkelsen, opplever dessuten at det er fullt mulig å være seg selv og beholde sine tradisjoner, samtidig som de føler seg som en del av det norske samfunnet.

### Diskriminering

Diskriminering kan forstås som urettmessig forskjellsbehandling. Diskriminering er et brudd på menneskerettighetene som ikke bare rammer den enkelte, men som gjør noe med hele samfunnet. Diskrimineringsloven gir vern mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. Lovens formål er å fremme likestilling og sikre like muligheter og rettigheter, og å hindre diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn, jf. § 1.

Integreringsbarometeret 2010 viser at de fleste mener at innvandrere bør ha samme rettig-

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Bredsdorff, T. og L. Horne Kjældgaard (2008), *Tolerance – eller hvordan man lærer at leve med dem, man hader*, København: Gyldendal

<sup>36</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2011), *Integreringsbarometeret 2010*, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

<sup>37</sup> Daugstad, G. (2008), *Innvandring og innvandrere 2008*, Statistiske analyser 103, Statistisk sentralbyrå

<sup>38</sup> Blom (2006)

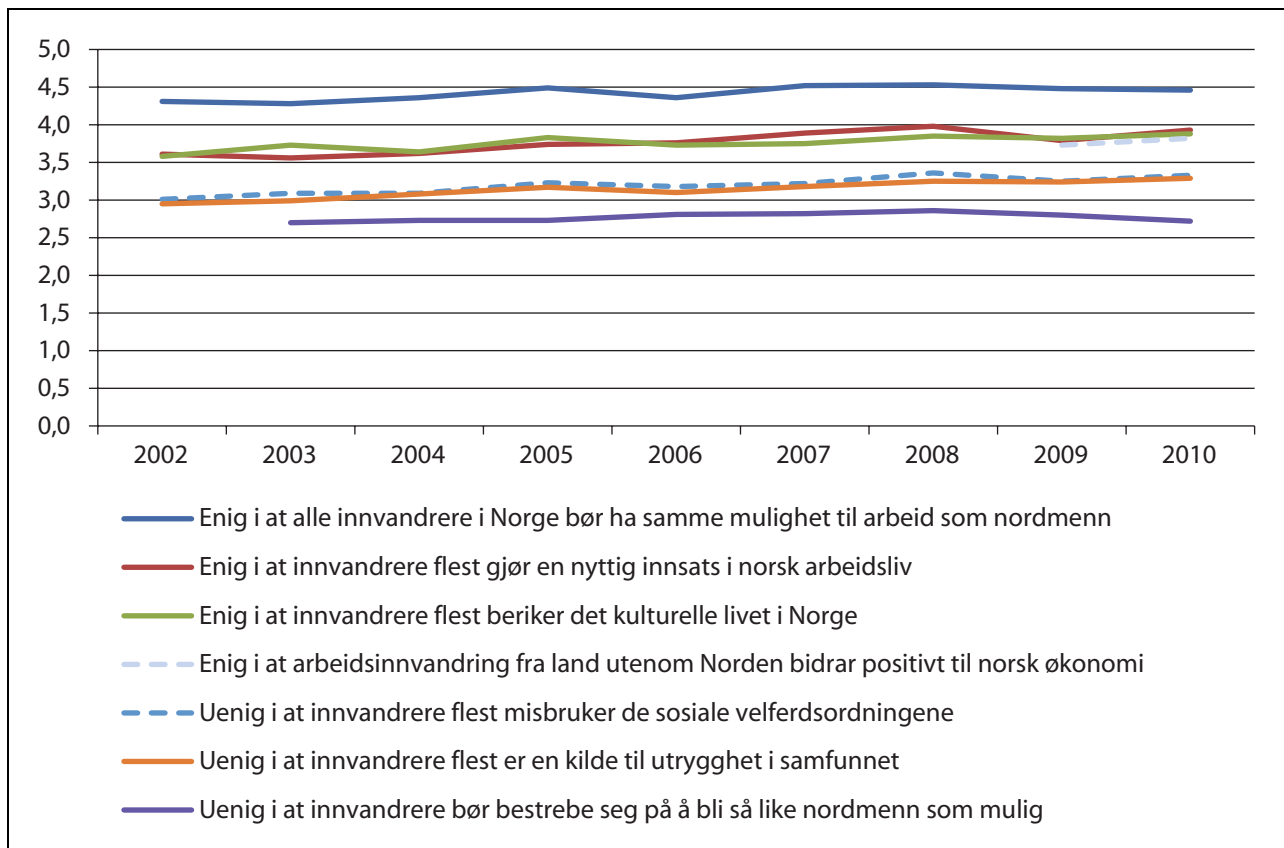
<sup>39</sup> Blom, S. (2009), *Holdninger til innvandrere og innvandring*, Rapport 2009/44, Statistisk sentralbyrå

<sup>40</sup> Henriksen, K., L. Østby og D. Ellingsen (red.) (2010), *Innvandring og innvandrere 2010*, Statistisk sentralbyrå

<sup>41</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2011)

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2008), *Integrert, men diskriminert*, IMDi-rapport 9/2008, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. *Integrert, men diskriminert* er en av få rapporter der integreringen ses fra innvandrerbefolkningens perspektiv.



Figur 11.3 Holdninger til syv utsagn om innvandrere og innvandring. 2002-2010.<sup>2</sup> Gjennomsnitt på fempunktsskala<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Høye verdier innebærer «innvandrervennlige» eller liberale holdninger. «Vet ikke»-svar er satt til missing.

<sup>2</sup> Veide verdier for 2009 og 2010, slik at nettoutvalgets fordeling etter utdanning er den samme som bruttoutvalgets.

Kilde: Holdningsundersøkelse, SSB

heter som befolkningen for øvrig, det vil si at de ikke skal diskrimineres. Resultater fra SSBs holdningsundersøkelse viser at 88 prosent synes innvandrere i Norge bør ha samme mulighet til arbeid som nordmenn.

Men i hvilken grad opplever innvandrere et fravær av diskriminering i samfunnet? En måte å få en indikasjon på diskrimineringens omfang i samfunnet er å undersøke «opplevd» diskriminering, eller innvandreres erfaringer/subjektive opplevelse av forskjellsbehandling. Undersøkelsen avdekker at det å være integrert i samfunnet ikke beskytter mot å oppleve seg diskriminert på en rekke samfunnsarenaer. Halvparten av de spurte oppgir at de har opplevd utestenging og diskriminering én eller flere ganger i løpet av det siste året på én eller flere samfunnsarenaer. Rapporten *Opplevd diskriminering blant innvandrere med bakgrunn fra ti ulike land* viser at litt over halvparten av innvandrerne i Norge mener at de har opplevd diskriminering på ett eller flere områder.<sup>44</sup> <sup>45</sup> Det vises til kapitlet om Arbeid og syssel-

setting for en gjennomgang av metoder for å måle «objektiv diskriminering».

#### 11.2.4 Temaer i offentlig debatt

Den offentlige debatten om integrering er ikke minst preget av verdier, religion og kultur. Problemstillinger knyttet til likhet og forskjeller, mellom verdier og levemåter, står sentralt.

Noen temaer og grupper er ofte omtalt, mens andre er mer usynlige i media.<sup>46</sup> En medieanalyse utført av Retriever AS for IMDi, viser at i 2009 var det omtrent like mange oppslag om islam og mus-

<sup>44</sup> Tronstad, K. R. (2009), *Opplevd diskriminering blant innvandrere med bakgrunn fra ti ulike land*, Rapporter 2009/47, Statistisk sentralbyrå

<sup>45</sup> Det vises til omtalen av holdningsundersøkelser under avsnitt 11.2.3. foran i dette kapitlet.

<sup>46</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2010), *Innvandrere i norske medier: Medieskapt islamfrykt og usynlig hverdagsliv*, IMDi-rapport 1 2010, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet



limer som det var om Jens Stoltenberg, og flere enn om svineinfluensaen.<sup>47</sup> Analysen viser også at mediesaker om integrering ofte handler om islam.<sup>48</sup> Mediedekningen av integrering samsvarer ikke med hva myndighetene mener er viktig for god integrering (arbeid, utdanning, norskopplæring og lignende). Resultater fra Integreringsbarometeret 2010 viser også at befolkningen for øvrig mener at gode norskkunnskaper og arbeid er viktig for god integrering.

Innenfor temaet religion og verdier handler de fleste artikler om islam. «Snikislamisering», «ekstrem islamisme» og bruk av hijab i arbeidsliv er eksempler på stikkord i debatten. I tillegg diskuteres diskriminering, likestilling og undertrykking. Deler av debatten rundt religionsspørsmål og diskriminering er politiske utspill. En del leserinnlegg og kronikker kritiserer innvandrergreper, og da spesielt muslimer, og budskapet er at de må «respektet norsk kultur og leveste». I tillegg er det innlegg fra innvandrere om hvordan det oppleves å være minoritet, og hvor noen spør «får jeg ikke lov til å være norsk?»<sup>49</sup>

#### *Gjenspeiler den offentlige debatten virkeligheten?*

Det eksisterer få undersøkelser av innvandrerbefolkningens holdninger generelt, og innvandrere med muslimsk bakgrunn spesielt. Fraværet er påtagelig når man ser at det er omfattende debatter om særlig muslimenes verdier og holdninger i Norge og Europa. Rapporten «Muslims in Europe» utgjør en komparativ analyse av data samlet inn fra 11 byer i syv europeiske land i 2009. Selv om den ikke er representativ for alle muslimers situasjon i disse byene, gir denne rapporten et situasjonsbilde fra muslimske befolkningsgrupper og deres erfaringer i utvalgte bydeler i Stockholm, København, Amsterdam, Rotterdam, Antwerpen, Berlin, Hamburg, Leicester, London, Marseille og Paris.

Funnene fra undersøkelsen viser at de fleste, både blant muslimer og befolkningen for øvrig, identifiserer seg i høy grad med byen og landet de bor i. 61 prosent av muslimene føler sterk tilhørighet til det landet de bor i og 72 prosent til den aktuelle byen, i forhold til 76 prosent og 73 prosent for befolkningen for øvrig. Imidlertid føler 50

<sup>47</sup> Islam/muslim ble omtalt 77000 ganger, og slo dermed svineinfluensaen med sine 74000 treff.

<sup>48</sup> Samtidig viser rapporten også at det er en positiv utvikling i norske medier gjennom at det det siste tiåret har det vært en klar økning i saker der innvandrere gjør seg positivt bemerket.

<sup>49</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2010)

prosent av muslimske svarpersoner som identifiserer seg med det landet de bor i, at de ikke er inkludert i dette landet. I tillegg rapporterer 50 prosent av muslimske svarpersoner at de har opplevd diskriminering på grunn av sin religion i de siste 12 måneder. Både muslimer og ikke-muslimer er primært opptatt av utdanning og bolig- og lokalmiljø, samt tiltak mot kriminalitet og uønsket adferd. Muslimer vil gjerne bo i ikke-segregerte bydeler og ønsker mer etnisk blandede skoler. Foreldrene er bekymret for hvordan segregerte bydeler og skoler påvirker deres barns framtid. Muslimer med stemmerett deltar også aktivt i demokrati og det sivile samfunn. Mer enn 70 prosent av alle muslimer med stemmerett i undersøkelsen stemte ved lokale og nasjonale valg. 47 prosent av muslimene har vært aktive samfunnsdeltakere i løpet av det siste året.<sup>50</sup>

Resultater fra «Muslims in Europe» viser at muslimer og ikke-muslimer er opptatt av mange av de samme saksområdene, som utdanning og bolig. Flertallet av muslimer i undersøkelsen uttrykte et sterkt ønske å være integrert i det samfunnet de bor i.

### **11.3 Felles verdier**

Inkluderingsutvalgets mandat ber utvalget vurdere hvilke felles verdier som bør danne grunnlaget for vårt flerkulturelle samfunn, og hva som kan gjøres for å sikre at hele befolkningen slutter opp om disse verdiene.

Dette reiser flere spørsmål:

- Hva skal høre til samfunnets felles, grunnleggende verdier, og hva skal aksepteres og respekteres som en del av mangfoldet i verdistanpunkter?
- Hva skal være ambisjonsnivået for verdifelleskap, samhørighet og fellesskapsfølelse mellom borgere og ulike grupper i den norske befolkningen? Skal ambisjonen framover være en maksimumsløsning med et sterkt fellesskap med bredest mulig enighet?<sup>51</sup> Eller er det mer rasjonelt og realistisk å avgrense ambisjonen til et tydelig sett av fellesverdier basert på universelle verdier og menneskerettigheter som alle må respektere? Hvilken modell ivaretar best forholdet mellom et velfungerende fellesskap og retten til å være forskjellig?

<sup>50</sup> Open Society Institute (2010), *Muslims in Europe. A Report on 11 EU Cities*, New York: Open Society Institute

<sup>51</sup> I St.meld. nr. 49 (2003–2004) brukes begrepene maksimumsløsning og minimumsløsning

Et utgangspunkt er at det synes å være enighet om noen grunnverdier – spesielt demokrati, rettsstat og likeverd – fra alle dem som ytrer seg offentlig om dette på vegne av ulike religiøse samfunn, etniske grupper eller på vegne av norske myndigheter. De store religionene synes også å ha likt syn (om enn stundom ulik praksis) på spørsmål som likeverd mellom mennesker, rettferdig fordeling og vern om naturen. Selv om premissene kan variere, har altså de universelle menneskerettighetene bred tilslutning.

### 11.3.1 Felles verdier i det norske samfunnet

Inkluderingsutvalget tar utgangspunkt i menneskerettighetene som uttrykk for verdier som samfunnet har forpliktet seg til å respektere.<sup>52</sup> Menneskerettighetene er grunnleggende rettigheter og friheter.

Utvalget vil vise til hvordan menneskerettighetene fortolkes og vektlegges i Norge. Likestilling og økonomisk og sosial likhet er eksempler på verdier som er særlig viktige i en norsk kontekst, og som samtidig er forenlig med menneskerettighetene. Utvalget vil også peke på noen andre verdier som er viktige og som antas å ha bred oppslutning i Norge. Deltakelse i demokrati og sivilsamfunn kan framheves her.

#### Verdier og integrering

Utvalget vil peke på at en naturlig grunnholdning er at alle mennesker må få leve som de vil, så lenge det ikke er lovstridig eller begrenser andres frihet. Ingen kan avkreves et nært følelsesmessig forhold til Norge. Det er urimelig å vente at nye innvandrere skal synes at alt i det nye samfunnet er positivt, eller føle seg «helt norske», bare de bor her lenge nok. Innvandrere og deres barn har samme rett som andre til å like og mislike trekk ved det norske samfunnet og gi uttrykk for det. Heller ikke andre borgere identifiserer seg med samfunnet og rådende normer i ett og alt.<sup>53</sup> I alle slags samfunn må man lære å leve med og håndtere uenighet, dvs. at samfunnet kan forstås både som et *verdifellesskap* og som et *uenighetsfellskap*. Et sentralt spørsmål er hvordan samhold skapes i samfunnet. Den amerikanske statsviteren Robert Putnams forskning indikerer at økt mangfold kan føre til mindre trygghet og tillit.<sup>54 55</sup>

På den annen side rører spørsmålet om følelsesmessig tilknytning ved noe vesentlig; at det er en målsetting at samfunnet skal være inkluderende og gi alle mulighet for å oppleve at de hører hjemme. Det må anerkjennes at det finnes flere måter å være norsk på, og at mennesker kan ha sammensatte identiteter uten at det trenger å være problematisk.<sup>56</sup> En person kan høre til flertall i en sammenheng og mindretall i en annen, for eksempel «hvit» homofil eller kristen iraner.

God integrering vil innebære både at fellesskapsfølelsen styrkes og at ulike grupper opplever at deres særegenhet og integritet respekteres. Viktige elementer her omfatter: Måten tilhørighet og identitet oppleves og manifesterer seg på, graden av opplevd og objektiv diskriminering og måten verdikonflikter håndteres og løses på.

Politikk som har flerkultur eller multikulturalisme som mål er blitt kritisert for en kulturforståelse som ser kultur som stivnet og uforanderlig.<sup>57 58</sup> Politikk som er ment som respekt og anerkjennelse av mangfold og variasjon, kan da tvert om låse folk fast i kulturelle båser som den enkelte ikke slipper ut av, selv om man ønsker det. Ved å vise til tradisjoner og kreve lojalitet til dem, kan kultur i verste fall brukes som argument for å hindre positiv forandring. I motsetning til dette finnes det også andre former for multikulturalisme med en dynamisk kulturforståelse om at det skjer en gjensidig påvirkning og utvikling av fellesskapet og «vi-følelsen». Dette forutsetter imidlertid oppslutning om felles verdier og respekt for demokratiet.<sup>59</sup> Canada og Australia er eksempler på den sistnevnte modellen.

Et flerkulturelt samfunn kan også forstås som et mangfoldig samfunn. Mangfold refererer ikke bare til det mangfoldet som følger av nyere innvandring, men også det mangfoldet som følger av individualisering og differensiering av verdier og levemåter i alminnelighet. Innvandringen til Norge har et større mangfold enn i mange andre

<sup>52</sup> Høstmølingen, N. (2010), *Hva er menneskerettigheter?* Oslo: Universitetsforlaget

<sup>53</sup> St.meld. nr. 49 (2003–2004)

<sup>54</sup> Putnam, R. (2007), “E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century – The 2006 Johan Skytte Prize Lecture”, I: *Scandinavian Political Studies*, 30 (2): 137–174

<sup>55</sup> Det vises til kapittel 10 for en omtale av Robert Putnams forskning på deltakelse i frivillige organisasjoner og tillit i samfunnet.

<sup>56</sup> St.meld. nr. 49 (2003–2004)

<sup>57</sup> Ibid.

<sup>58</sup> For en videre diskusjon se Vertovec, S. og S. Wessendorf (red.) (2010), *The Multicultural Backlash. European discourses, policies and practices*, London: Routledge

<sup>59</sup> National Multicultural Advisory Council (1999), *Australian Multiculturalism for a new century – towards inclusiveness*, Canberra: National Multicultural Advisory Council

europiske land, den domineres ikke av en enkelt gruppe.<sup>60</sup> Det er stor variasjon i hvordan ulike innvandringsgruppene oppfatter seg selv, og i hvilken grad de opptrer som grupper ut fra en felles identitet (som oftest etnisk eller trosbasert). Samtidig er det slik at det norske samfunn består av mennesker med bakgrunn fra flere kulturer og i den forstand er et flerkulturelt samfunn.

Verdidebatten i samfunnet er en omfattende debatt som har utgangspunkt i et mangfold av ideologier og problemstillinger. Migrasjon er kun ett tema. Globalisering, velferd, miljø, utvikling, religion, kjønn og seksualitet er andre stikkord i debatten. Debatten skjer på forskjellige plan og går til dels på tvers av venstre-høyre-dimensjonen i politikken. I tillegg beveger den seg mellom individuelle verdier, samfunnsverdier og universelle verdier. Konkurransen om å vinne oppslutning for egne verdier, holdninger og handlinger er legitimt og naturlig, og vil være ønskelig i ethvert dynamisk samfunn.

*Hva er det norske?*

Diskusjonen om verdier dreier seg iblant om det finnes helt spesielle «norske verdier». Det reiser spørsmålet om hva det særskilt norske er, og mer allment om hva en nasjon er og bør være. En diskusjon av disse spørsmålene ligger på kanten av mandatet til Inkluderingsutvalget. I samfunnet går en debatt om disse spørsmålene. Utvalget anbefaler at denne diskusjonen stimuleres, blant annet ved at alle interesserte parter har reell mulighet til å delta. Men utvalget har valgt å presentere anbefalinger om felles verdier uten å gå veien om å drøfte hva som kan være helt særskilte norske verdier.

### 11.3.2 Begrunnelse for å legge menneskerettighetene til grunn

De internasjonale menneskerettighetene er universelle: De er grunnleggende, gjelder *alle* mennesker; uavhengig av etnisitet, kjønn, religion, seksuell orientering eller annen status; også personer som avviker fra det «normale» eller har begått straffbare eller kritikkverdige handlinger, omfattes av rettighetene. Rettighetene er anerkjent, i det minste formelt, av et overveldende flertall av verdens stater, og de har i større eller min-

dre grad støtte i de aller fleste av verdens tros- og moralsystemer. Menneskerettighetene ses som universelle, udelelige og avhengige av hverandre. Ut fra en overordnet menneskerettighetstankegang kan en i prinsippet ikke kunne plukke ut én rettighet og vrake de øvrige.

En fordel ved å ta utgangspunkt i menneskerettighetene, er at de i Norge har en legal og dermed forpliktende status. En rettighet kan prøves for en domstol; et overgrep kan forfølges rettslig. Uten en slik rettslig forankring kan det å vise til verdier bli for vagt og uforpliktende.

Det fleste rettigheter er knyttet til enkeltpersoner. I internasjonal rett går imidlertid utviklingen mot å anerkjenne noen kollektive rettigheter som nyttes i eller gjennom et fellesskap, gjerne kalt solidaritets- eller fellesskapsrettigheter. Fred, utvikling og rent naturmiljø er eksempler. Menneskerettigheter beskytter også i noen grad bedrifter, selskaper og ikke-statlige organisasjoner.<sup>61</sup> Internasjonale konvensjoner tilkjenner også urfolk og nasjonale minoriteter visse rettigheter. Spørsmålet om kollektive rettigheter for etniske, språklige eller religiøse minoriteter er både sammensatt og omdiskutert.

*Merknad fra utvalgets medlem Asle Toje*

«Utvalgets medlem Asle Toje er på prinsipielt grunnlag mot kollektive rettigheter for etniske, språklige eller religiøse minoriteter. Dette medlemmet vil understreke at det er fullstendig galt overhodet å vurdere muligheten for kollektive rettigheter for innvandringsgrupper. Slike kollektive rettigheter må utelukkende forbeholdes urfolk og nasjonale minoriteter. Anerkjennelse av kollektive rettigheter for innvandringsgrupper er i tråd med radikal multikulturalisme, som dette medlemmet vil ta klar avstand fra. Kollektive rettigheter står også i klar konflikt med individuelle rettigheter, for eksempel ytringsfrihet. Resultatet av en slik anerkjennelse av kollektive rettigheter vil være separerte innvandrersamfunn hvor grupper velger utenforskap framfor fellesskap. Hvorfor slike tanker om kollektive rettigheter for innvandringsgrupper er meget problematiske i liberale rettsstater, er omtalt i boken *Multicultural Odysseys*.»<sup>62</sup>

<sup>61</sup> Høstmølingen (2010), s. 16, 28

<sup>62</sup> Kymlicka, W. (2007), *Multicultural Odysseys: Navigating the New International Politics of Diversity*, Oxford: Oxford University Press

<sup>60</sup> Prop. 1 S (2010-2011), Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

### 11.3.3 Hvilke verdier bør gjelde i Norge?<sup>63</sup>

Verdier kan spille en rolle for å bygge identitet: Da kan en spørre om hva som er norske verdier, og bruke verdiene til å trekke grenser mellom «oss» og «dem», mellom de som er norske og de som ikke er det. For eksempel kan en da understreke likestilling mellom kvinner og menn fordi dette vektlegges mer i Norge enn i mange andre land. Det som defineres som en allmenn verdi, blir samtidig gjort til symbol for en norsk nasjonalitet.<sup>64</sup> At formelle kvinnerettigheter ikke er så gamle i norsk historie, og ikke gjelder i alle grupper og miljøer, blir da dempet ned. Verdier kan imidlertid også spille en annen rolle – som begrunnelser for etikk og for hva mennesker bør gjøre. Det spørsmålet Inkluderingsutvalget ønsker å besvare er: «Hvilke verdier bør gjelde i Norge?»<sup>65</sup>

Noen verdier er så selvsagte og allment aksepterte, at utvalget mener det ikke er behov for å diskutere dem videre, som at retten til liv forbyr tortur, mishandling og anvendelse av dødsstraff. Men noen verdier bør understrekes.

#### Diskriminering

Om en ikke kan nyte godt av menneskerettigheter, bryter det med en verdi som det i prinsippet er stor enighet om, at det ikke skal forekomme usaklig forskjellsbehandling, det vil si diskriminering. Dette kan kalles «en egen menneskerettighet, men like gjerne et overordnet prinsipp de andre rettighetene er koplet opp mot».<sup>66</sup> Nå er ikke enhver forskjellsbehandling diskriminering; det kan være reelle forskjeller i kompetanse som avgjør hvem som får en jobb; det kan også være riktig å kompensere for funksjonshemminger for å skape en reell likebehandling.

Skal bestemmelser om å unngå alle former for diskriminerende forskjellsbehandling ha mening, må det være rom for kulturell forskjellighet og annen ulikhet. Målet for politikken må være å skape den graden av likhet og felles forståelse i et samfunn at det kan romme ulikheter. Inkluderingsutvalget anser integrering som målet. Dette forutsetter at mulighet for forskjellighet forenes

med behovet for felles forståelse og samhold i et samfunn.

Menneskerettighetene grupperes gjerne som sivile, politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle.

#### Verdier knyttet til sivile rettigheter

De *sivile* menneskerettighetene omfatter rett til liv, frihet fra tortur, personlig frihet og rett til privatliv, trosfrihet og ytringsfrihet.

En sentral menneskerettighet og verdi er *personlig frihet*. Alle former for tvangsarbeid, slaveri, trafficking, ekstrem kontroll og sosial kontroll som begrenser personlig frihet, er et brudd på menneskerettighetene.

Samtidig vil det være selvfølgelig og nødvendig at voksne fører tilsyn med barn. Her kan det være problemstillinger knyttet til når barn skal få bestemme selv, og til at gutter og jenter behandles likt.

Den personlige friheten omfatter også retten til å bevege seg fritt i landet. Denne retten kan gjøre seg gjeldende på flere plan:

- Ethvert individ skal ha rett til å bevege seg fritt, uten å bli stanset eller vaktet på, verken fra myndighetene, fra medlemmer av egen gruppe eller fra andre. Ethvert individ skal kunne gå fritt alle steder; da er det ikke akseptabelt at noen anser et strøk som «sitt område» og trakasserer andre. Friheten avgrenses av eiendomsrett og myndighetenes akseptable inngrep, f.eks. av hensyn til miljø eller sikkerhet.
- Ethvert individ skal kunne flytte innen riket; det er ikke akseptabelt med en form for stammbånd, der noen grupper nektes å flytte for eksempel til et bestemt område. På den andre siden kan myndighetene stille som vilkår for ytelse at man bor i spesielle områder, som ved redusert arbeidsgiveravgift eller borteboerstipend for studenter.
- Ethvert individ skal kunne reise ut av landet og tilsvarende være sikret innreise igjen til sitt eget land. En kunne også hevde at rett til å bevege seg omfattet retten til innvandring, men dette er ikke hjemlet i noen menneskerettserklæring. Menneskerettighetene garanterer på den andre siden rettfærdig saksbehandling i spørsmål om innvandring.

*Personlig sikkerhet* er en annen side ved personlig frihet. Det innebærer et forsvar mot å bli utsatt for vold. Myndighetene skal ikke bare selv avstå fra voldsbruk, men også hindre andre i å bruke vold. Vilkarlig arrestasjon uten hjemmel i lov er forbudt. Disse verdiene må styre politi og rettsvesen.

<sup>63</sup> Njål Høstmælingen har lest og kommentert omtalen av menneskerettighetene i dette kapitlet.

<sup>64</sup> Witoszek, N. (2011), *The Origins of the "Regime of Goodness": Remapping the Cultural History of Norway*, Oslo: Universitetsforlaget

<sup>65</sup> Laird Eriksen, L. (2008), "Verdifelleskap eller uenighetsfelleskap? Håndtering av uenighet i klasserommet". I: O. Leirvik og Å. Røthing, *Verdier*, Oslo: Universitetsforlaget

<sup>66</sup> Høstmælingen (2010), s. 83

Det er ikke påvist at norsk politi eller domstoler systematisk eller hyppig utøver sin makt vilkårlig eller fordomsfullt overfor enkelte grupper. Men noen episoder og erfaringer i andre europeiske land tilsier at det kan være behov for en gjennomgang av myndighetenes praksis på dette feltet.<sup>67</sup> Det kan også være grunn til at myndighetene setter i verk spesielle tiltak overfor visse grupper i samfunnet der den personlige sikkerheten ofte utfordres. Det vises for øvrig til omtalen av kriminalitet blant innvandrere i kapittel 5. Nært knyttet til personlig sikkerhet er også *rettssikkerhet*, som blant annet skal sikres ved offentlighet og ved at alle parter er representert i en rettsak.

Rett til *respekt for familie- og privatliv* gir individer rett til å rå over seg selv og sitt uten innblanding fra myndighetene. Myndighetene bør derfor være tilbakeholdende med å gripe inn i private forhold; det er ikke noe argument i seg selv at disse går på tvers av såkalt skikk og bruk i et flertalls-samfunn. Men dette prinsippet krysses av plikten til å beskytte individer mot overgrep som innebærer vold mot person eller bruk av tvang. Mens arrangerte ekteskap med en valgmulighet for de unge skal være akseptert og lovlig, skal tvungent ekteskap eller barneekteskap være straffbart.

*Tanke- og trosfrihet* – det er slått fast at bestemmelsen «verner alle gamle og nye trosretninger, om de er gudebasert eller ikke. Samtidig beskytter den retten til ikke å tro, og til å motarbeide religion som sådan. Til en viss grad vernes også trossamfunnene».<sup>68</sup> Friheten er både kollektiv og individuell, og gjelder i mange retninger:

- Menneskers rett til å utøve religion privat og offentlig; noe som betyr rett til å etablere gudshus og tilgang til å begraves på gravlunder.
- Et trossamfunns rett til å organisere sitt indre liv. Dette prinsippet har vært utfordret av et prinsipp om likestilling mellom kjønn, særlig fordi myndighetene i Norge gir økonomisk støtte til trossamfunn.
- Individer som er uenige med det religiøse samfunnet, skal kunne tre ut av dette, om nødvendig med myndighetenes beskyttelse. En skal ha rett både til å tre inn i og å tre ut av et trossamfunn.
- Rett til å argumentere for og mot, til å misjonere for eller kritisere religion eller annet livssyn.

- Selv om trosfriheten er en sentral menneskerettighet, kan myndighetene gjøre inngrep dersom andre hensyn veier tyngre, som for eksempel samfunnsorden. I noen tilfeller ikke bare kan, men må myndighetene begrense retten til religionsutøvelse.

*Ytringsfrihet* kan begrunnes i flere forhold: Dersom bare noen ytringer kan føres fram, er dette brudd på demokratiet, som skal gi borgerne like muligheter til å påvirke staten. Ytringsfrihet tjener også til at saker belyses fra mange vinkler, og kan bidra til å avdekke det som er usant. Ytringsfrihet innebærer at mennesker har rett til både å søke informasjon, motta informasjon og selv meddele informasjon til andre. Mennesker har rett til å kritisere den politikken som blir ført i landet, og har rett til å stemme ved politiske valg.<sup>69</sup> En reell ytringsfrihet sikres bare dersom alle kan – og opplever å kunne – delta i den offentlige diskusjonen. Ytringsfrihet oppfattes av 96 prosent i Integreringsbarometeret 2010 som kjennetegn ved det norske samfunnet.<sup>70</sup>

De ytringene som inngår i en dialog er interessante. Å skape fora, i media og i sosiale sammenhenger, der deltakere ikke ekskluderes eller marginaliseres, vil være en forutsetning for denne typen bruk av ytringer. Skyves noen ut, vil også det offentlige ordskiftet bli fattigere. Debattene i Norge og internasjonalt rundt blasfemi og rasisme viser hvor vanskelig det er å trekke klare grenser mellom ytringsfrihet og andre rettigheter og verdier.

#### *Verdier knyttet til politiske rettigheter*

De *politiske* rettighetene omfatter særlig valg og medbestemmelse, men angår også ytringsfrihet, forsamlingsfrihet og foreningsfrihet.

I avgrenset forstand er politiske rettigheter retten for individer til å velge, til å kunne bli valgt og til å kunne delta i beslutningsprosesser. Å kunne bruke valgretten i praksis forutsetter at en serie forhold er på plass. Dersom noen grupper systematisk og over tid utelukkes fra å velges, fordi de for eksempel ikke nomineres, innskrenker dette også individers rett til å kunne velge mellom kandidater. Tilsvarende bør forvaltningen være reelt åpen for alle grupper, et systematisk fravær av for eksempel personer fra minoritetene kan kalle på egne tiltak for å sikre bedre representasjon. I en utvidet forstand angår poli-

<sup>67</sup> Open Society Institute (2010), Open Society Institute anbefaler datainnsamling om politiatferd og pilotprosjekter for å spre beste praksis med hensyn til å rekruttere en mer etnisk sammensatt politistyrke.

<sup>68</sup> Høstmælingen (2010), s. 60

<sup>69</sup> NOU 1999: 27, Ytringsfrihed bør finde Sted

<sup>70</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2011)

tiske rettigheter demokratiet, som 95 prosent ser som kjennetegn ved det norske samfunnet.<sup>71</sup> En nærmere drøfting av politiske deltakelse finnes i kapittel 10 Demokrati og deltakelse.

#### *Verdier knyttet til økonomiske og sosiale rettigheter*

De *økonomiske* rettighetene angår arbeid, eien- dom og sosial sikkerhet. *Sosiale* rettigheter omfat- ter retten til helse, mat, bolig og utdanning. Slike sosiale og materielle verdier har egenverdi, og kan som nevnt også være forutsetninger for å utø- ve sivile og politiske rettigheter.

Mandatet ber om en drøfting av «en mulig utvikling av et klassesdelt samfunn». En verdi som er forenlig med, men ikke er eksplisitt forankret i menneskerettighetene, er en høy grad av *sosial og økonomisk likhet* i et samfunn. Det må understre- kes at dette gjelder likhet forstått som egalitet, ikke som likeartethet, homogenitet. Integrerings- barometeret 2010 viser at mellom 69 og 92 pro- sent mener at solidaritets- og felleskapsverdier står sterkt i det norske samfunnet.<sup>72</sup>

Menneskerettighetene legger viktige forutset- ninger for utviklingen fram mot dagens velferds- stat. Å minske sosial ulikhet kan ses som et spørs- mål om rettferdighet. Å minske sosial ulikhet kan også bidra til å redusere sosiale spenninger og problemer.<sup>73</sup> Her er det imidlertid nyanser.

Retten til å kunne fagorganisere seg, retten til å opprette tariffavtale og retten til å benytte lovlige kampmidler har vært noen av de grunnleggende rettighetene i Norge – i alle fall siden hovedavta- len mellom Landsorganisasjonen i Norge (LO) og Næringslivets hovedorganisasjon (NHO) ble til i 1935. På mange måter har utøvelsen av disse ret- tighetene, kombinert med samarbeid mellom par- tene i arbeidslivet, vært viktige bidrag til velferd, økonomisk utjevning og konfliktløsning i Norge.

#### *Verdier knyttet til kulturelle menneskerettigheter*

De kulturelle rettighetene omfatter retten til å verne om sin kultur, uttrykke sin kultur og benytte sitt språk. Disse rettighetene har det stått mye strid om i Norge som i mange andre land. I Norge har dette særlig vært knyttet til den samiske befolk- ningen og de nasjonale historiske minoritetene.<sup>74</sup> De kulturelle rettighetene må balanseres opp mot

storsamfunnets behov og krav. Eksempelvis vil en ikke kunne skyve kulturelle rettigheter foran seg for å forsvare vold mot barn eller tvangsekteskap.

#### **11.3.4 Noen begrensninger ved å legge menneskerettigheter til grunn**

Samtidig som Inkluderingsutvalget mener at men- neskerettigheter bør ligge til grunn, er det klart at disse ikke direkte besvarer alle spørsmål om ver- dier. Det er noen begrensninger på hvor langt en kommer *bare* ved å vise til rettighetene.

- Rettighetene angår *statenes* forpliktelser over- for individer: Menneskerettigheter regulerer i utgangspunktet ikke personers og gruppers forhold til hverandre. Men statene har i mange tilfeller *aktivitetsplikt*, det vil si plikt til å hindre overgrep fra en gruppe mot en annen. De samme normene som forplikter myndighe- tene, speiles i stor grad i alminnelig lov hvor individene er plikthavere.
- En rettighet må egnes til å formuleres i lovs form, ellers kan ikke brudd på rettighetene sanksjoneres. Verdier som respekt eller tole- ranse fanges da ikke lett opp, men på den andre siden omfattes de av det gjennomgripende for- budet mot diskriminering.
- Å vise til en allment formulert menneskerettig- het (som ytringsfrihet) gir i noen situasjoner ikke tilstrekkelig presis anvisning på hva en bør gjøre. Rettighetene må konkretiseres i nor- mer og regler for handling. Selv ved en regel som er allmenn og som det ikke kan forhandles om, finnes sjelden bare én moralsk akseptabel måte å anvende den på. Gjennom praksis fra de internasjonale overvåkningsorganene, og da særlig Europarådets menneskerettighetsdom- stol, er disse mer generelle normene blitt pre- sisert og utviklet.
- Det finnes verdier som ærlighet, sosial likhet eller vitenskapelig tenkemåte som er forenlig med, men ikke omfattes av menneskerettighe- ter. Mange setter disse verdiene høyt. Det er derfor behov for verdier utover dem som er innholdet i menneskerettighetene.
- Det kan være uenighet om en rettighet skal set- tes så høyt at den skal anses som en menneske- rettighet. Å bli nektet å lære sitt eget morsmål kan anses som brudd på en kulturell menneske- rettighet. Men skal det være en menneske- rettighet, og ikke bare et politisk krav, at staten gir undervisning i alle morsmål?
- Å ha en formell rettighet er ikke det samme som at mennesker har reell mulighet til å bruke denne rettigheten. Mennesker kan

<sup>71</sup> Ibid.

<sup>72</sup> Ibid.

<sup>73</sup> Wilkinson, R. og K. Pickett (2010), *The Spirit Level. Why Equality is Better for Everyone*, London: Penguin

<sup>74</sup> Høstmælingen (2010), s. 88

streve så med å få endene til å møtes at de ikke har det sosiale og økonomiske overskuddet som trengs for eksempel for å delta i politisk virksomhet. Politiske og kulturelle verdier kan forutsette at noen sosiale og materielle verdier er innfridd.

- Menneskerettigheter kan komme i motstrid til hverandre. Hensynet til ytringsfrihet og hensynet til å kunne utøve religion kan ikke alltid forlikes hundre prosent. Da vil det være behov for avveininger mellom rettighetene. Slike avveininger gjøres fortløpende av nasjonale domstoler og internasjonale kontrollordninger, og er også gjenstand for politisk debatt og akademisk analyse. Dette innebærer at normene ikke er satt en gang for alle.

### 11.3.5 Verdier som bør vektlegges i Norge

Samtlige holdningsundersøkelser viser at et stort flertall av den norske befolkningen, både innvandrere og de som er født i Norge, mener det er flere verdier eller særtrekk som betegner det norske samfunnet, blant annet: Demokrati, likestilling, likeverd, åndsfrihet, økonomisk- og sosial likhet, velferdsstaten, solidaritet og toleranse.<sup>75</sup> De fleste av disse verdiene har sitt grunnlag i de universelle menneskerettighetene og er derfor ikke «særnorske» i seg selv, men utvalget vil understreke deres viktighet i den norske sammenhengen. De er også overlappende og avhengige av hverandre.

Inkluderingsutvalget bygger videre på den enigheten man kom fram til i Bostad-utvalgets forslag til ny formålsparagraf for skolen. Grunnen til å legge vekt på akkurat disse formuleringene er at det lyktes i dette utvalget å nå fram til en formulering som ble akseptert av alle medlemmene, med høyst ulik bakgrunn. Formuleringene synes dermed å kunne danne grunnlag for konsensus, kanskje ut fra ulike og mangfoldige begrunnelser:

«Opplæring i skole og lærebedrift skal åpne dører mot verda og framtida og gi elevane historisk og kulturell innsikt. Ho skal byggje på respekt for menneskeverdet, på åndsfridom, likeverd og solidaritet, slik desse grunnleggjande verdiane kjem til uttrykk i kristen og humanistisk tradisjon, i ulike religionar og livssyn, og slike dei er forankra i menneskerettane. Opplæringa skal fremje demokrati, likestilling og vitskapleg tenkjemåte».<sup>76</sup>

<sup>75</sup> Se Hellevik (2008) og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2011)

*Demokrati* er en grunnverdi. Det er en menneskerett å ikke være styrt over av andre, men å styre seg selv, direkte eller ved å være representert i de styrende organene. Demokrati bidrar til fred og samhold.<sup>77</sup> Derfor er demokrati avgjørende som framgangsmåte for å håndtere uenigheter og konflikter generelt og mellom grupper i et flerkulturelt samfunn.

*Likestilling* handler om å fremme like muligheter og rettigheter for kvinner og menn, men også i videre forstand likestilling uavhengig av funksjonsevne, seksuell orientering, alder, etnisitet, religion. Likestilling handler ikke bare om sjanselikheter, men også om resultatlikhet. Likestilling er grunnleggende for inkluderings- og integreringspolitikken.

*Likeverd* betyr en positiv tilnærming til at vi er forskjellige. Det innebærer respekt for andre, for ulikheter, andre væremåter og uttrykksmåter, og dermed like muligheter til å bli verdsatt i samfunnet. Likeverd uttrykker et krav om at offentlige tjenester må tilpasses den enkeltes behov på en måte som ivaretar verdighet.

*Åndsfrihet*, retten til å tenke fritt, rommer to sentrale menneskerettigheter – *ytringsfrihet* og *religionsfrihet*. Begge må være til stede; og det må fortløpende føres en dialog om hvordan de kan forenes og hvordan de skal gjøres gyldige når de kommer i konflikt.

Norge kjennetegnes som et land med en høy grad av *økonomisk og sosial likhet*. Det vi kaller *velferdsstat* har vært sentralt for å oppnå dette resultatet. Hva vi legger i velferdsstat og *velferdssamfunn*, er avhengig av kulturelle verdier og politisk tradisjon. I Norge og de andre skandinaviske landene betyr det at det offentlige tar ansvaret for at alle får tilgang til grunnleggende økonomiske, sosiale og kulturelle goder.

*Solidaritet* beskriver samhørighet og samhold mellom individer og mellom grupper, at en er villig til å stille opp for andre enn seg selv. Utvalget mener at alle må bidra til fellesskapet. Integrering og inkludering innebærer gjensidighet. Det betyr at man må ta ansvar for menneskene rundt seg. En annen gang kan det være en selv som har behov for bistand og hjelp.

*Toleranse* er en forutsetning for fredelig eksistens i et samfunn med mange forskjellige og gjensidig utelukkende livssyn.<sup>78</sup> Toleranse handler om hvordan man lærer å leve med dem en er

<sup>76</sup> NOU 2007: 6, Formål for framtida. Formål for barnehagen og opplæringen

<sup>77</sup> Kant, I. (2010), *Perpetual Peace: A Philosophical Essay*, opprinnelig publisert i 1795, New York: Cosimo Books

sterkt uenig i, misliker, ja kanskje til og med hater.<sup>79</sup> Kravet om toleranse følger logisk av at alle mennesker har grunnleggende rettigheter. Nettopp fordi vi alle har en moralsk (og ofte en juridisk) forpliktelse til å beskytte andres rettigheter, er vi forpliktet til toleranse når rettighetene brukes til det man selv er sterkt uenig i eller blir provosert av. Toleranse er basert på en standard om ikke-diskriminering og krav til gjensidig anerkjennelse.<sup>80</sup>

Utvalget anser *toleranse* som grunnleggende i et mangfoldig samfunn. Toleranse er krevende og innebærer at det eksisterer en *respekt*<sup>81</sup> for å ha andre meninger og å handle annerledes, men ikke nødvendigvis respekt for det som ytres eller gjøres.<sup>82</sup>

*Vitenskapelig tenkemåte* er en tenkemåte som er bygget på empiri og argumentasjon. I denne og andre sammenhenger er *kunnskap* avgjørende. Kunnskap er en bevisst forståelse av noe eller informasjon/fakta kombinert med erfaring, kontekst, fortolkning og refleksjon. Kunnskap er fundamental for samfunnsdebatter og politikkutvikling.

*Deltakelse* i frivillig arbeid og frivillige organisasjoner har lange tradisjoner i Norge. Frivillig arbeid har stor betydning for både fellesskapet og enkelte individer. Den frivillige sektoren er en grunnpilar i det norske demokratiet og velferds-samfunnet.<sup>83</sup> Frivillig deltakelse, som i Norge ofte har vært eksemplifisert med «dugnad», anses av de fleste i befolkningen som viktig for samfunnet.<sup>84</sup> Det vises til kapittel 10 Demokrati og deltakelse.

#### *Merknad fra utvalgets medlem Asle Toje*

«Utvalgets medlem Asle Toje vil understreke at både menneskerettighetene, den europeiske kulturen (sekularisme, rettstat, individuelle mennes-

kerettigheter) og landets egne kulturelle tradisjoner, utgjør verdigrunnlaget for det norske samfunnet. Det er også andre verdier enn de som her er omtalt som er viktige i Norge, blant annet sjølberging, patriotisme, dugnadsånd, plikt, ordholdenhet og offervilje.»

#### **11.3.6 Strategi for oppslutning om felles verdier**

Inkluderingsutvalgets mandat spør «hva kan gjøres for å sikre at hele befolkningen slutter opp om disse (felles) verdiene?» Målet er å skape et fellesskap som bidrar til et velfungerende samfunn som ivaretar grunnleggende menneskerettigheter og sikrer demokrati. Alle samfunn trenger et visst sett av felles verdier for å opprettholde samhold. Dette blir enda viktigere når et samfunn blir mer mangfoldig. Tydelige felles verdier er nødvendig for å fremme inkludering og integrering. På den andre siden trengs en aksept for at Norge faktisk er et flerkulturelt samfunn. Utfordringen er å lære å leve med spenningen mellom hensynet til forskjell og hensynet til likeartethet.

Det kan være flere strategier for å skape oppslutning og tilhørighet om felles verdier. Valget av strategi for *å styrke samfunnets* samhold er avhengig av hvordan en forstår den aktuelle situasjonen.

##### *11.3.6.1 Strategi for inkludering*

En *strategi for inkludering* tar utgangspunkt i behovet for å ha et tydelig felles grunnlag for samfunnet. Dette omforente grunnlaget må bestå av felles verdier slik de er uttrykt i universelle menneskerettigheter, aksept av eksisterende lover og tilslutning til demokratiet som styreform og måte å løse konflikter på. Oppslutning om dette grunnlaget kreves av alle som bor i Norge, både innvandrere og befolkningen for øvrig.

Med et slikt felles grunnlag kan samfunnet også bære kulturelle forskjeller. Denne strategien aksepterer og respekterer retten for alle til å uttrykke og dele sin kulturelle bakgrunn. Både flertallet og mindretallet skal kunne ta vare på og utvikle sin kulturarv – dette handler om rettferdighet. Kulturelt mangfold kan dessuten berike fellesskapet. En inkludering i fellesskapet har slik en symbolsk side, som viser at mennesker hører til dette samfunnet, at de ikke skyves ut av eller til randen av samfunnet. I tillegg må det felles grunnlaget ivareta sosiale og økonomiske forhold som utdanning og arbeid. Like muligheter for utdanning og arbeid og fravær av store sosiale og økonomiske ulikheter, bidrar også til samhold.

<sup>78</sup> Tsiolkas, C., G. Haigh og A. Wright (2008), *Tolerance, Prejudice and Fear*, Crows Nest: Allen and Unwin

<sup>79</sup> Bredsdorff og Horne Kjældgaard (2008)

<sup>80</sup> Eriksen, E. O. (2006), "Offentlighet og toleranse". I: *Dagbladet*, <http://www.dagbladet.no/kultur/2006/10/20/480333.html>, hentet 18.05.2011

<sup>81</sup> Ramadan, T. (2010), *Mangfoldets filosofi*, Oslo: Cappelen Damm, s. 67

<sup>82</sup> For en videre drøfting av "respekt", se Stålsett, S. J. (2011), *Respekt. Se om igjen*, Oslo: Pax Forlag

<sup>83</sup> St.meld. nr. 39 (2006-2007), Frivillighet for alle, Kultur- og kirke departementet

<sup>84</sup> Wollebæk, D. og K. H. Sivesing (2010), *Fra folkebevegelse til filantropi? Frivillig innsats i Norge 1997-2009*, Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor



Alle mennesker har sosiale behov og interesser som må ivaretas. Ingen kan ventes å slutte opp om et samfunn som marginaliserer dem i forhold til utdanning, arbeid, politikk og sivilsamfunnets organisasjoner. I bunn og grunn er tanken at folk svarer slik de blir møtt, som individer og som borgere. Møtes et menneske med respekt for egen person og bakgrunn, reduseres behovet for å lukke seg inne. Opplever individer at de behandles rettferdig, er de mer tilbøyelig til å utvikle en tilhørighet til det samfunnet som behandler dem slik. Møtes et menneske med tillit, er sjansen større for oppslutning om felles institusjoner, enn om det møtes med mistillit. Tillit mellom mennesker og til samfunnets institusjoner er et tegn på en robust samfunnsvev. Anerkjennes bidraget et menneske gir til samfunnshelheten, øker sjansen for videre oppslutning til og deltakelse i samfunnet. Slike bidrag styrker også samfunnsveven.<sup>85</sup>

Integrering er en prosess som går begge veier. Denne prosessen er preget av gjensidighet – både innvandrere og befolkningen for øvrig har ansvar, plikter og rettigheter. Parallelt til rettighetene som følger av et medlemskap i samfunnet, følger plikter – til å delta i og bidra til samfunnet. Som det het i den tidlige arbeiderbevegelsen: «Gjør din plikt – krev din rett!» Man skal kreve at alle bidrar til fellesskapet gjennom utdanning, arbeid, deltakelse i demokrati og sivilsamfunn, uansett bakgrunn. Dette forutsetter tilpasning og kunnskap, både på vegne av enkeltpersoner og ansvarlige i samfunnet for øvrig.

For at samfunnet skal fungere, må individer og grupper leve sammen med hverandre, og ikke bare ved siden av hverandre, enn si i motsetning til hverandre. Et slikt samfunn er preget av samhandling og deltakelse. Det handler om å bygge gode og varige relasjoner mellom individer og grupper.

Denne inkluderingsstrategien innebærer ikke at man godtar alle kulturtradisjoner. Det må være tydelig hvilke verdier samfunnet skal tuftes på. Enkelte elementer bryter med det nødvendige felles grunnlaget, og må derfor avvises. Det kan aldri forhandles om for eksempel overgrep mot enkeltpersoner. Så må det også finnes prinsipper, framgangsmåter og samfunnsinstitusjoner som kan besvare spørsmålet: Hvordan skal en gå fram når det er uenighet om hva som må høre til de felles grunnleggende verdiene og hva som er aksep-

tabel uenighet? Hvordan løse slike konflikter? Strategier for konfliktløsning drøftes i avsnitt 11.4.3.

### 11.3.6.2 Alternative strategier

Det finnes også andre strategier for oppslutning om felles verdier, som hviler på andre utgangspunkt. På den ene siden kan en *multikulturell* strategi ta utgangspunkt i at samfunnet i dag rommer flere kulturer og ensidig framheve at denne situasjonen utelukkende er gunstig og en berikelse for samfunnet. Det betyr at det aktivt må legges opp til at mennesker og grupper *skal* bevare kulturelle forskjeller. Hensynet til samfunnets felles verdier må veies mot retten til egen kultur, også om denne på viktige punkter bryter med det flertallet mener er rett og rimelig.

På den andre siden tar en *Leitkultur* (*anfører-kultur*)<sup>86</sup> -strategi for oppslutning om felles verdier i større grad utgangspunkt i et syn om at ulike religioner og kulturer er uforenlige innenfor samme område.<sup>87</sup> Toleransen overfor andre kulturer må underordnes forpliktelsene overfor den norske nasjonalstaten.<sup>88</sup> Vi må erkjenne, og ikke benekte, at folk orienterer seg i forhold til dels svært forskjellige kulturer.<sup>89</sup> Integrering har å gjøre med lojalitet til det samfunnet en lever i, folk lar sin lojalitet bli bestemt av sin orientering, og denne orienteringen henger sammen med kultur.<sup>90</sup> Denne strategien framhever at det er norsk lov, kultur og verdier som gjelder i Norge. Flere kulturformer samtidig kan ødelegge balansen i etablerte kulturmønstre og dermed undergrave velferdsstaten.<sup>91</sup> Derfor kreves det tilslutning til norske verdier og kultur i større grad, i tillegg til integrering gjennom arbeid og utdanning. Der som personer ikke kan eller vil assimileres, må de godta at den ledende nasjonale kulturen skal ha

<sup>85</sup> Breton, R., N. K. Hartman, J. L. Lennard og P. Reed (2004), *A Fragile Social Fabric? Fairness, Trust and Commitment in Canada*, Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press

<sup>86</sup> Toje, A. (2011), "Og svaret er... Leitkultur". I: *Verdens gang*, 06.03.2011

<sup>87</sup> Den tyske politikeren Sarrazin skapte stor debatt i Tyskland i forbindelse med lanseringen av sin bok *Deutschland schafft sich ab* (Tyskland avskaffer seg selv) i 2010 hvor han kritiserer tysk innvandrings- og integreringspolitikk. Se Sarrazin, T. (2010), *Deutschland schafft sich ab: Wie wir unser Land aufs Spiel setzen*, München: Deutsche Verlags-Anstalt

<sup>88</sup> Lindbekk, T. (2003), I: *Gode formål – gal følger? Kritisk lys på norsk innvandringspolitikk*, Oslo: Cappelen akademisk forlag

<sup>89</sup> Skirbekk, G. (2010), *Norsk og moderne*, Oslo: Res Publica

<sup>90</sup> Skirbekk, S. (8. januar 2007), "Målestokker på vellykket og mislykket integrering". I: *Human Rights Service Nettavis*

<sup>91</sup> Skirbekk, S. (2008), *Nasjonalstaten: Velferdsstatens grunnlag*, Oslo: Kolofon

fortrinnsrett, og dersom det oppstår kollisjoner, har flertallskulturen «forkjørsrett».<sup>92</sup>

I det offentlige ordskiftet vil det i praksis kunne være mange nyanser både innenfor og mellom de alternative strategiske posisjonene for oppslutning om felles verdier som her er omtalt. Det har de senere årene blitt et økt fokus på betydningen av felles verdier, både nasjonalt og internasjonalt. Nasjonalt har særlig majoritetens reaksjoner på det som oppleves som kvinneundertrykkende praksiser i enkelte innvandrer miljøer skapt større debatt om verdier. Internasjonalt har særlig terrorhandlinger medført et økt fokus på betydningen av verdifelleskap, også som en strategi for å forebygge slike uønskede handlinger. Det er en tendens i flere europeiske land til ytterligere å understreke betydningen av demokrati og kjønnslikestilling.

Jfr. for øvrig omtalene i kapittel 4 av Norge sammenliknet med andre land, dagens politikk og i kapittel 3 av utvalgets dialogarbeid.

#### 11.3.6.3 Tiltak som kan bidra til oppslutning om felles verdier

G8, en koalisjon av de åtte ledende industrinasjonene i verden, publiserte i 2008 en rapport om mangfold og integrering som blant annet drøftet hvordan man kan bygge tillit mellom innvandrere og befolkningen for øvrig. Rapporten slår fast at integreringen vil mislykkes hvis innvandrere ikke føler tilhørighet til samfunnet. De forskjellige landene bruker ulike strategier for å øke tillit, tilhørighet og tilslutning til lover og grunnleggende verdier. Felles elementer omfatter imidlertid: Arbeid mot diskriminering, utvikling av likeverdige offentlige tjenester, dialog, felles møteplasser og bruk av statsborgerskap som en integreringsstrategi.<sup>93</sup>

#### Arbeid mot diskriminering

Rasisme og diskriminering påvirker menneskers helse og velvære, og nekter folk adgang til muligheter og nødvendige tjenester. Det påvirker følelser av tilhørighet, noe som kan påvirke lojalitet og oppslutning om felles verdier. Det er derfor viktig

at toleranse og kunnskap fremmes samtidig som uttrykk for intoleranse og diskriminering aktivt motarbeides. Politikere og ledere i næringslivet og det sivile samfunnet er viktige aktører i strategien for å forebygge diskriminering og fremme likestilling. Vi ser også at menneskerettighetene kan implementeres selektivt og/eller med lite håndheving. I tillegg kan enkeltpersoner være dårlig informert om sine rettigheter og klagemuligheter.<sup>94</sup> Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) rapporterer en økning i klagesaker de siste to årene fra færre enn 200 til flere enn 300. Til tross for dette er det fremdeles grunn til å tro at de sakene ombudet mottar, antakeligvis ikke viser omfanget av diskriminering i det norske samfunnet. Ikke alle som opplever diskriminering, henvender seg til LDO. I tillegg har LDO begrensede ressurser til opplæring, kunnskapsbygging og overvåking, noe som også kan påvirke antall rapporterte saker.<sup>95</sup>

#### Likeverdige offentlige tjenester

Likeverdige offentlige tjenester er også vesentlig for et inkluderende samfunn med høy grad av sosialt samhold. Offentlige tjenester som er tilpasset mangfoldet i befolkningens behov, er en forutsetning for å sikre at alle, uansett bakgrunn og forutsetninger, får like muligheter i samfunnet. Det er et mål innenfor alle offentlige tjenesteområder at tjenestene skal være likeverdige for alle brukerne. Konsekvensene av manglende likeverdige offentlige tjenester er alvorlige og kan påvirke resultater i utdanningssystemet, arbeidsmarkedet og deltakelse i demokrati og det sivile samfunn.<sup>96</sup> I tillegg kan det undergrave tillit til offentlige instanser. Det er derfor viktig at offentlige tjenester er av like god kvalitet, er like tilgjengelige og oppnår like gode resultater for alle brukerne. Dette innebærer en systematisk iverksetting av en rekke strategier som utvikler kunnskap om likeverdige offentlige tjenester.

Samfunnet er i stadig endring, og offentlige tjenester må utvikles i forhold til disse endringene. Utvalget er opptatt av at dette tas med i betraktning i policyutvikling; utvikling av tjenestetilbud og utdanning. Likeverdige offentlige tjenester drøftes videre i kapittel 10 Demokrati og deltakelse.

<sup>92</sup> Se Tibi, B. (2000), *Europa ohne Identität?: Die Krise der multikulturellen Gesellschaft*, München: btb Verlag. Bassam Tibi er en syriskfødt tysk statsviter som foreslo at den tyske/europeiske kulturen, som består av sekularisme, menneskerettigheter, rettstat og toleranse skal betraktes som "leitkultur" eller anførerkultur.

<sup>93</sup> Bundesministerium des Innern (2008), *Second G8 Experts Roundtable on Diversity and Integration October 29-30 2008*

<sup>94</sup> Høstmælingen (2010)

<sup>95</sup> Likestillings- og diskrimineringsombudet (2011), *2010 Årsrapport*, Likestillings- og diskrimineringsombudet

<sup>96</sup> Hamer, A. (2010), "Å speile en befolkning". I: *Samtiden*, nr. 4: 116-127

### *Felles møteplasser og dialog*

Deltakelse er avgjørende for integrering. Den viktigste deltakelsen skjer i hverdagen, på samfunnets mange arenaer – arbeidsliv, utdanning, organisasjoner og andre deler av det sivile samfunnet og i mediene (se kapitlene om disse temaene). Bibliotekene kan tilby en arena for dialog, gjennom for eksempel kurstilbud med mer ufarlig/nøytralt innhold, slik at folk med ulikt ståsted kommer i nærkontakt med hverandre og lærer hverandre å kjenne.

Siden de fleste møteplasser er tilpasset flertallets behov, er det viktig å styrke tilrettelagte og jevnbyrdige møteplasser for dialog og samhandling mellom ulike grupper. Det kan være invitasjoner til hjemmebesøk, åpne møter og samtalefora. En utfordring er å utvide slike praksiser til også å omfatte ungdom og de som ikke er formelle representanter for en organisasjon. Ordninger med økonomisk tilskudd til slik virksomhet bør fortsette og styrkes.

Behovet og prinsippene for dialog framstilles i avsnitt 11.4.3.

### *Stemmeplikt*

Stemmeplikt er brukt i flere demokratiske land for å øke valgdeltakelse og demokratisk legitimitet. Oppslutning om felles verdier forutsetter at borgere er inkludert i samfunnet og har en reell mulighet til å delta i, og påvirke, beslutningsprosesser. Stemmeplikt er drøftet i kapittel 10.

### *Samfunnskunnskap*

Det er viktig at nye innbyggere har tilgang til informasjon om det norske samfunnets grunnlag, lover og verdier. Innvandrere og flyktninger har fått opplæring i norsk med samfunnskunnskap siden 1975.<sup>97</sup> Fra den 1. september 2005 ble det imidlertid innført rett og plikt til 250 timer norskopplæring og 50 timer samfunnskunnskap for enkelte grupper.<sup>98</sup> Rett og plikt til norskopplæring er regulert i Introduksjonsloven. Samfunnskunnskapen på 50 timer skal være på et språk som man forstår. Samfunnskunnskapsoplæringen skal gi praktisk informasjon om norsk arbeidsliv og informere om og forklare de verdiene som lovene og samfunnsordningene bygger på. Utvalget anbefaler en utvidelse av rett/plikt til norskopplæ-

ring med samfunnskunnskap for alle med permanent oppholdstillatelse i Norge. En nærmere drøfting av opplæring i norsk og samfunnskunnskap finnes i kapittel 8.

### *Statsborgerskap og krav om norsk- og samfunnskunnskap*

For å få innvilget norsk statsborgerskap, er det et vilkår at søkere mellom 18 og 55 år gjennomfører 300 timer norskopplæring eller dokumenterer tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk. I et forslag til Stortinget går regjeringen inn for å utvide retten og plikten til opplæring i norsk og samfunnskunnskap fra 300 til 600 timer for personer som har tillatelser som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Retten og plikten gjelder personer som kommer inn i personkretsen for rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter at loven trer i kraft. Det vil være et vilkår for erverv av norsk statsborgerskap at søkere som har plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, oppfyller denne plikten. Gjennomføringskravet når det gjelder norskopplæring i statsborgerloven vil dermed utvides for de som omfattes av den utvidede plikten til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. For øvrige søkere vil gjennomføringskravet i statsborgerloven være det samme som tidligere, dvs. 300 timer. De som trenger det, kan i tillegg få 2 400 timer undervisning.

Videre går regjeringen inn for å innføre obligatoriske avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap for de som deltar i norskopplæringen.<sup>99</sup> Det er ikke foreslått at ikke bestått prøve eller unnlattelse av å gå opp til obligatorisk prøve skal medføre sanksjoner. Det tas sikte på å innføre obligatorisk prøve og å utvide retten og plikten til opplæring i norsk og samfunnskunnskap i løpet av 2012. Tidligere har det bare vært frivillig prøve i norsk og ingen prøve for samfunnskunnskap.

Inkluderingsutvalget har i et integreringsperspektiv drøftet om det skal stilles krav om bestått obligatoriske prøver i norsk og samfunnskunnskap for å få statsborgerskap. Dette berører også spørsmålet om statsborgerskap primært skal sees på som et virkemiddel, dokumentert vilje eller en belønning for integrering.

Inkluderingsutvalgets medlemmer er enige om at det skal stilles krav ved innvilgelse av statsborgerskap, som for eksempel krav om at søkere

<sup>97</sup> Norskopplæring for voksne innvandrere

<sup>98</sup> Gjelder innvandrere som har fått oppholdstillatelse fra og med den 1.9.2005, se Rundskriv H-20/05

<sup>99</sup> Prop. 79 L (2010-2011), Endringer i Introduksjonsloven og statsborgerloven, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

fyller vilkårene for permanent oppholdstillatelse, inkludert gjennomført norskopplæring og samfunnskunnskap og at de ikke er straffedømt. Statsborgerskapet kan sees på som en formalisering av den uuttalte samfunnskontrakten som finnes mellom stat og borger. Søknad om norsk statsborgerskap markerer, symbolsk og faktisk, at vedkommende slutter seg til de grunnleggende verdiene som det politiske fellesskapet bygger på, som demokrati og felles politiske spilleregler. Statsborgerskapet gir uttrykk for det rettslige båndet mellom stat og borger, og er avgjørende for en rekke rettigheter og plikter. Det er viktig å understreke at alle som bor i Norge trenger mer kunnskap og bevissthet om statsborgerskap, demokrati og samfunn – både innvandrere og befolkningen for øvrig.

Inkluderingsutvalgets medlemmer er for en videreføring av dagens ordning hvor det stilles krav om gjennomført norskopplæring og samfunnskunnskap. Grunnleggende kunnskaper i norsk språk og kjennskap til det norske samfunnet er en forutsetning for deltakelse i arbeid, utdanning og samfunnet for øvrig. Utvalget er *delt* i synet på hvorvidt det bør stilles *ytterligere* krav om bestått statsborgerprøve for innvilgelse av statsborgerskap.

Språk- og kunnskapsprøver er faglig meget omstridt. Utvalget anser at det kan være problematisk å stille krav om bestått norskprøve for å kunne bli norsk statsborger. En slik språkprøve vil sannsynligvis slå forskjellig ut for ulike grupper av språkbrukere. Den enkeltes språkbakgrunn kan avgjøre hvor lett eller vanskelig det er å lære norsk, uavhengig av den enkeltes vilje til å lære språket og delta i samfunnet. Personer som har særskilte lærevesker eller er analfabeter vil kunne oppleve kravene som umulig å oppfylle.

Det er mange varianter av språk- og kunnskapstester, og deres resultater og utilsiktede virkninger er avhengig av utforming, innhold og kontekst.<sup>100 101</sup> Erfaringer fra Danmark viser at språk- og kunnskapskravene kan være så strenge at bare de færreste kan oppfylle dem. Undersøkelser viser at mange danske elever på folkeskolens høyeste trinn ikke har nok kunnskap til å bestå prøven om samfunnskunnskap. Fra et likebehandlingssynspunkt er det problematisk å stille stren-

gere krav til innvandrere enn til befolkningen for øvrig.<sup>102</sup>

Et formål med statsborgerregelverket er at det skal bidra til økt integrering og deltakelse. Det er ønskelig at flest mulig som bor i Norge permanent, blir norske statsborgere. Å knytte krav om bestått obligatoriske prøver til statsborgerskap vil, med høy sannsynlighet, ekskludere en del personer som bor permanent i Norge fra statsborgerskap og vil dermed motarbeide statsborgerregelverkets formål.<sup>103</sup>

### Statsborgerprøve

Et alternativ til bestått norskprøve for å få innvilget statsborgerskap, er å innføre en egen statsborgerprøve som dokumenterer grunnleggende kunnskaper i norsk språk og kjennskap til norske samfunnsforhold. En rekke land har innført krav om bestått statsborgerprøve, blant annet Australia, Canada, Danmark, Nederland, Storbritannia og USA. Disse statsborgerprøvene har imidlertid ulike formål og er på forskjellige nivå. I Danmark og Nederland må man vise kjennskap til samfunnsforhold, kultur og historie, foruten tilfredsstillende språkferdigheter.<sup>104</sup> Skjerpingen av statsborgerprøven i Danmark førte til at andelen som bestod prøven falt betydelig. Andelen som bestod prøven avholdt 3. juni 2010, var 68 prosent.<sup>105</sup> I Storbritannia skal man kunne kommunisere på engelsk, walisisk eller skotsk gælisk på et akseptabelt nivå og ha nok kunnskap om livet i Storbritannia. Om lag 75 prosent består prøven.<sup>106</sup> Statsborgerprøven i Australia har som fremste formål å vurdere om søkere har tilstrekkelig kunnskap om landet og statsborgerskapsrettigheter og -plikter. 98 prosent består prøven.<sup>107</sup>

Ved å stille krav om bestått statsborgerprøve for å få norsk statsborgerskap, antas det at flere vil bli motivert til å lære seg norsk og skaffe seg

<sup>100</sup> Bauböck, R. (2009), "Studying citizenship constellations". I: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36 (5): 847-859

<sup>101</sup> Extra, G., M. Spotti og P. Van Avermaet (red.) (2009), *Language Testing, Migration and Citizenship: Cross-National Perspectives on Integration Policies*, London: Continuum

<sup>102</sup> Oxford Research (2010), *Rettigheter og tilhørighet: Evaluering av statsborgerregelverket*, Oxford Research

<sup>103</sup> British Council and Migration Policy Group (2011), *Migrant Integration Policy Index III*, British Council and Migration Policy Group

<sup>104</sup> Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) (2009), Endringer i introduksjonsloven og statsborgerloven med forskrifter og utlendingsforskriften

<sup>105</sup> Oxford Research (2010)

<sup>106</sup> Home Office, UK Border Agency, [http://lifeintest.ukba.homeoffice.gov.uk/htmlsite/after\\_10.html](http://lifeintest.ukba.homeoffice.gov.uk/htmlsite/after_10.html), hentet 18.05.2011

<sup>107</sup> Department of Immigration and Citizenship (2010), *Australian citizenship test: Snapshot report 30 June 2010*, Canberra: Australian Government, Department of Immigration and Citizenship

grunnleggende kunnskaper om Norge. Det forventes at innvandrere lærer norsk og tilegner seg kunnskap om det norske samfunnet så raskt som mulig etter at de kommer til Norge. Dette er en viktig forutsetning for å kunne delta i arbeids- og samfunnslivet. Det er ønskelig å understreke samfunnets forventning om dette ved å stille krav til innvandrere om å dokumentere kunnskaper i norsk og om norske samfunnsforhold for kunne få norsk statsborgerskap. Et slikt krav kan også bidra til at innvandrere i større grad vil vektlegge statsborgerskap, og at statsborgerskap i større grad vil ha en inkluderende virkning.

Mange av de samme problemstillinger knyttet til svakheter i språkprøver, gjelder også for statsborgerprøver. Hvis en statsborgerprøve skal innføres, må nivået på prøven ikke settes så høyt at det ekskluderer mange fra å bli norsk statsborger. Imidlertid må søkere ha tilstrekkelige språkkunnskaper til å kunne gjennomføre prøven. Det vil også være nødvendig å tilrettelegge for de som har særlige behov, og for eksempel ha muntlig prøve for analfabeter. Et krav om bestått statsborgerprøve forutsetter at tilbudet er likeverdig og tilgjengelig for alle. Den enkeltes rettssikkerhet må ivaretas.

I synet på hvorvidt det skal innføres en særskilt prøve som dokumenterer grunnleggende kunnskap i norsk og kjennskap til norske samfunnsforhold for innvilgelse av statsborgerskap, har utvalget delt seg i et flertall og et mindretall. Et mindretall bestående av Solfrid Berntsen, Inés Hardoy, Osmund Kaldheim, Jill Loga, Norvald Mo, Asle Toje, Thomas Wanjohi og Ragnhild Aas-haug anbefaler at en slik ordening innføres.

Et flertall bestående av Rita Abrahamsen, Marco Elsafadi, Toril Sundal Leirset, Knut Kjeldstadli, Julia Maliszewska, Obiajulu Odu, Ambreen Pervez, Dhayalan Velauthapillai og Henriette Sinding Aasen vil ikke innføre en slik ordening, men er for en videreføring av dagens ordening med krav om gjennomført norskopplæring og samfunns-kunnskap.

### *Statsborgerskap og statsborgerseremonier*

Ordeningen med statsborgerseremonier ble innført i Norge fra september 2006, samtidig med ny lov om statsborgerskap. Dette innebærer at alle som innvilges norsk statsborgerskap, blir invitert til å delta på en frivillig seremoni der deltakere over 18 år avgir et troskapsløfte. Hensikten er å markere ervervelsen av norsk statsborgerskap på en høytidelig og verdig måte, der de nye borgerne tilslutter seg de grunnleggende verdiene det nor-

ske samfunnet bygger på.<sup>108</sup> Det er fylkesmen-nene som har fått ansvaret for å arrangere sere-moniene. IMDi skal veilede fylkesmennene.

Myndighetene har som mål at flere skal delta i seremoniene. Dette fordi det er ønskelig at de som er fast bosatte i landet, skal føle en tilhørighet til, og være inkludert i, samfunnet. Myndighetene legger vekt på sammenhengen mellom integrering og statsborgerskap.<sup>109</sup>

Deltakernes begrunnelser for å delta varierer fra et sterkt ønske om å markere tilhørighet til Norge til nysgjerrighet og ønske om å se hva som skjer. Når mange ikke deltar, handler det om at folk ikke har fått invitasjon, om at tidspunktet ikke passer, at de har for mye å gjøre eller at de ganske enkelt ikke ser poenget. Det er lite ideologisk eller politisk begrunnet motstand mot å delta. Kjennskapen til statsborgerseremoniene er begrenset, men det er mange positive vurderinger blant de som har deltatt på dem.<sup>110</sup>

I flere land har statsborgerseremonier vært kritisert for overfladiskhet, formynderi og for å uttrykke krav om assimilasjon. Den norske ordningen med frivillig seremoni med troskapsløfte er internasjonalt sett unik. Gamle innvanderland som USA, Canada og Australia har i en årrekke hatt obligatoriske statsborgerseremonier med troskapsløfte. Særlig i Canada og Australia har statsborgerskap vært brukt som en inkluderingsstrategi.<sup>111</sup> Her har man arbeidet aktivt for å gjøre statsborgerskap tilgjengelig slik at flest mulig innvandrere vil bli statsborgere og dermed forpliktet seg overfor sitt nye land, samtidig som at landet også har plikter overfor alle sine borgere. I disse landene har det vært bred oppslutning om statsborgerseremonier, blant annet fordi kravene til statsborgerskap er rimelige, seremonien blir ikke sett som kulturell assimilering, og de inngår i en kontekst med økt oppslutning om mangfold.<sup>112</sup> Kravene innebærer fire års botid og kjennskap til landenes språk og samfunn.

Statsborgerskap er også brukt som et integreringsmiddel i Sverige. Det eneste som kreves er fem års botid og legalt opphold i landet. Det eksis-

<sup>108</sup> Prop. 1 S (2010-2011), Barne-, likestillings- og inkluderings-departementet

<sup>109</sup> Ibid.

<sup>110</sup> Hagelund A., H. C. Kavli og K. Reegård (2009), *Jeg følte det var min dag. Om deltakere og deltakelse i statsborgerseremonier 2006–2008*, Fafo-rapport 2009:18

<sup>111</sup> Kjeldstadli, K. (2008), *Sammensatte samfunn. Innvandring og inkludering*, Oslo: Pax Forlag

<sup>112</sup> Kymlicka, W. (2003), "Immigration, Citizenship, Multiculturalism". I: S. Spencer (red.), *The Politics of Migration: Managing Opportunity, Conflict and Change*, Malden: Blackwell Publishing

terer ingen krav til oppslutning om felles verdier, mens den raske absorberingen i det svenske samfunnet skal bidra til deltakelse i demokrati og sivilsamfunn og som et resultat føre til økt tilhørighet til landet.<sup>113</sup>

I Europa har flere land innført statsborgerskapsseremoni, som for eksempel Storbritannia, Danmark og Nederland. Konteksten har vært en økende tendens til politisering av statsborgerskap og et ønske om å stille strengere krav til faktorer som botid og kunnskap om språk og samfunn. I Danmark har kravene blitt skjerpet for å styrke nasjonalt samhold på basis av et kulturelt fellesskap.<sup>114</sup> Oppfatningen av innvandring som en utfordring for samfunnets samhold, har vekket diskusjon om hvordan statsborgerskap kan fungere som et samfunnslim.

Etter utvalgets mening kan statsborgerseremonier, som en feiring og markering av å ha fått norsk statsborgerskap, bidra til å skape legitimitet hos flertallet. Det er også en viktig anledning for samfunnet til å vise at nye borgere er velkomne og inkludert. Statsborgerseremoniordningen bør gjennomgås for å vurdere hvordan deltakelsen kan økes, eventuelt også gjennom en obligatorisk ordning, og at seremonien videreutvikles i tråd med en inkluderingsstrategi.

#### *Åpne opp for dobbelt statsborgerskap?*

Å leve uten fulle rettigheter i et samfunn over en lang periode, er problematisk både for individene det gjelder og for de samfunnene en lever i. For individet betyr statsborgerskap dels en sikkerhet for å kunne bli i landet, dels en mulighet til å påvirke samfunnet man er en del av. Statene har på sin side interesse av å knytte innvandrere til seg. Statsborgerskap innebærer plikter og skaper et element av lojalitet, at en varig ønsker å knytte seg til det landet en oppholder seg i.

Utfordringen er at i dagens verden, er det mange mennesker som faktisk lever livene sine i to stater i ulike faser av livet. Det en kan kalle en transnasjonal tilstand er en realitet for mange. Dette er grunnen til at land omkring i verden i økende grad godtar varianter av dobbelt statsborgerskap.<sup>115</sup>

Norsk statsborgerskapslov har siden 1888 ikke tillatt doble statsborgerskap. Den siste loven,

som ble vedtatt i 2005, videreførte prinsippet om ett statsborgerskap til tross for at flertallet av Statsborgerlovutvalget i 2000 gikk inn for aksept av dobbelt statsborgerskap. Statsborgerlovutvalgets rapport *NOU 2000: 32 Lov om erverv og tap av norsk statsborgerskap* inneholder en grundig utredning av problemstillinger knyttet til dobbelt statsborgerskap.<sup>116</sup> Inkluderingsutvalget vil derfor ikke foreta en videre drøfting av dette spørsmålet, men oppsummerer nedenfor argumenter for og imot dobbelt statsborgerskap.

Ett viktig argument for *ett* statsborgerskap er at det i større grad binder et individ til *en* stat, at det dermed bidrar til å skape større tilhørighet til dette landet. Et annet argument er at doble statsborgerskap kan gi den enkelte fordeler som andre statsborgere ikke har, for eksempel retten til pass i mer enn ett land. I tillegg kan stemmerett nevnes og at en ikke bør bestemme over politikken et sted der en ikke bor, at en ikke bør bestemme over forhold som ikke påvirker eget liv. Endelig har en sett for seg mulige lojalitetskonflikter ved de kravene to stater kan ha til individet. Det er blitt anført som en viktig innvending mot dobbelt statsborgerskap at det oppstår problemer med den diplomatiske beskyttelsen som et land gir sine egne statsborgere. Etter FN-konvensjonen fra 1930 (Haag-konvensjonen) kan en stat ikke yte diplomatisk beskyttelse til en av sine statsborgere mot en annen stat som vedkommende også er borger av. I verste fall kan det også tenkes å gjelde for verneplikten i en situasjon der landene går til krig med hverandre.

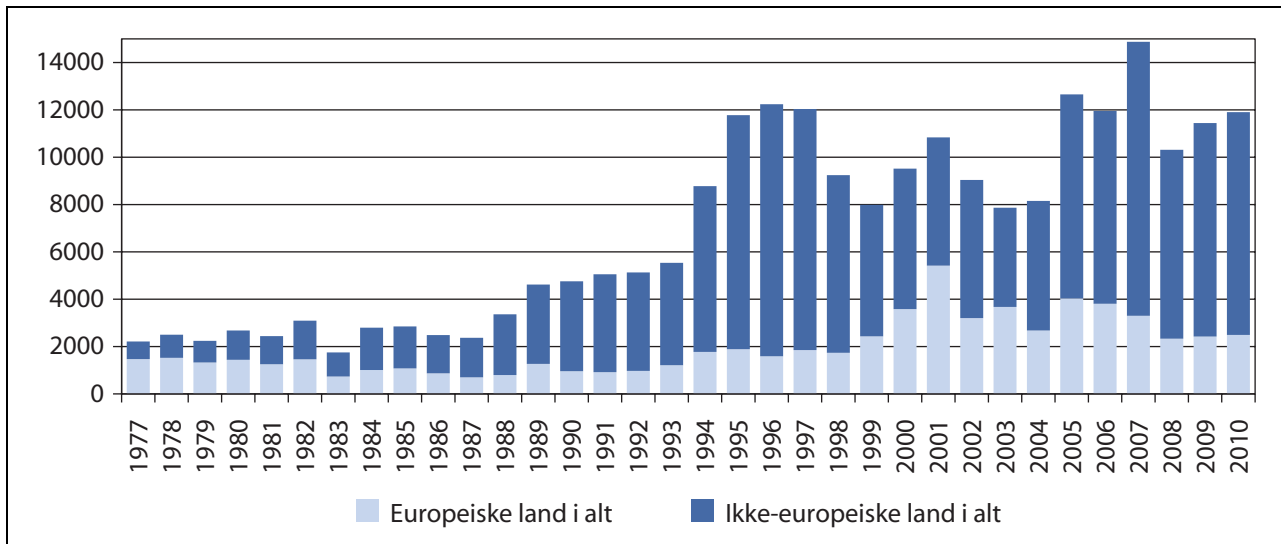
Et viktig argument for *doble* statsborgerskap er at mennesker faktisk lever transnasjonale liv. Da er det til skade både for individene og for samfunnet om mange ikke får delta i det politiske systemet. I tillegg kan innvandrere fra noen opphavsland få vansker dersom de må si fra seg sine statsborgerskap. Ordninger med doble statsborgerskap står sterkt internasjonalt. Av verdens rundt 200 stater praktiseres dette i mer enn 90 land, som for eksempel Australia, Belgia, Canada, Finland, Frankrike, Storbritannia og Sverige. I noen land, som USA, har barn født i landet av utenlandske foreldre kunnet ha doble statsborgerskap inntil de må velge ved myndighetsalder. Når Norge får en lavere plassering i Migration Integration Policy Index (MIPEX) enn Sverige, Portugal og Canada, begrunnes det blant annet med at dobbelt statsborgerskap ikke er akseptert. Å åpne for dobbelt statsborgerskap kan bidra til integrering, ifølge

<sup>113</sup> Haagensen Midtbøen, A. (2008), *Dobbelt statsborgerskap og nasjonalt samhold*, Oslo: Minerva

<sup>114</sup> Ibid.

<sup>115</sup> Faist, T. (red.) (2007), *Dual citizenship in Europe: from nationhood to societal integration*, Aldershot: Ashgate

<sup>116</sup> NOU 2000:32, Lov om erverv og tap av norsk statsborgerskap



Figur 11.4 Overganger til norsk statsborgerskap. 1977-2010

Kilde: SSB

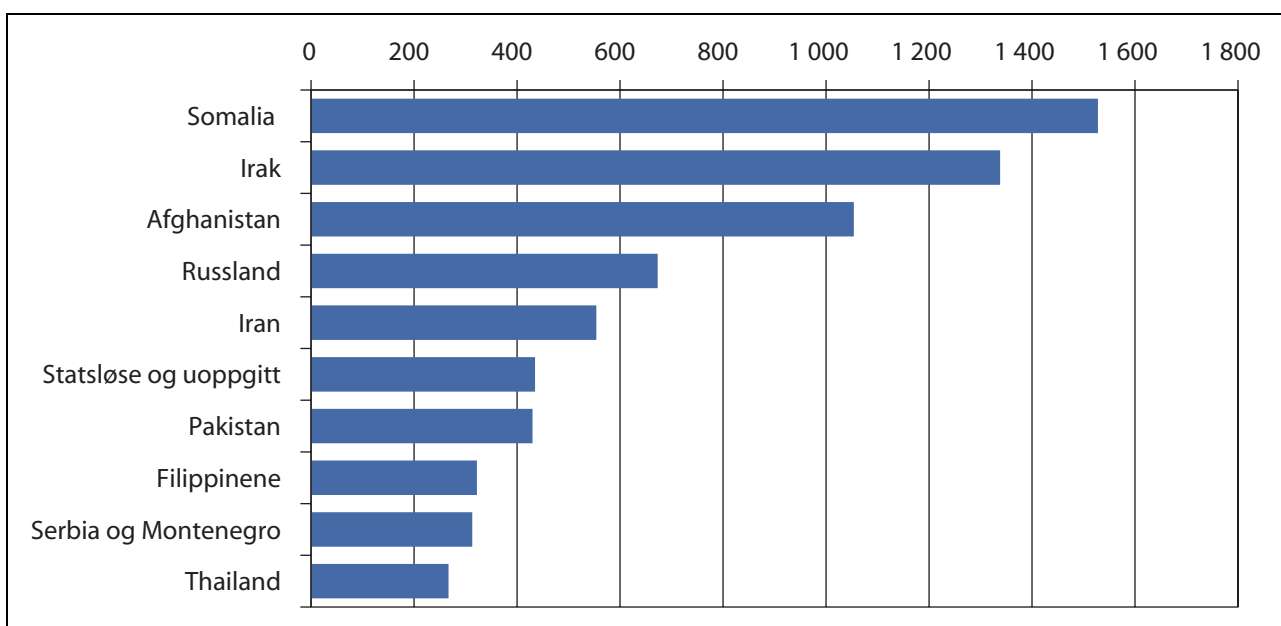
MIPEX.<sup>117 118</sup> En evaluering av det norske statsborgerregelverket, utført av Oxford Research, fant at prinsippet om ett statsborgerskap med høy sannsynlighet hindrer en del personer som bor

permanent i Norge å søke norsk statsborgerskap. Dette støttes også fra internasjonal erfaring og naturaliseringsstatistikk.

<sup>117</sup> British Council and Migration Policy Group (2011), *Migrant Integration Policy Index III*, British Council and Migration Policy Group

<sup>118</sup> MIPEX er ikke en undersøkelse av resultatene for integreringspolitikken i det enkelte land. Det er en undersøkelse av de lovmessige og politiske rammer som gjelder for de personer som skal integreres i samfunnet.

Siden 1977 – som er det første året SSB har statistikk om overgang til norsk statsborgerskap – og fram til 2010 har nærmere 236 500 utenlandske statsborgere fått norsk statsborgerskap. De største enkeltgruppene når det gjelder overganger til norsk statsborgerskap i perioden 1977-2010, er tidligere statsborgere fra Pakistan, Somalia, Irak og Vietnam (se figur 11.5).<sup>119</sup> Norge fikk 11 900



Figur 11.5 De ti største gruppene med overgang til norsk statsborgerskap, etter tidligere statsborgerskap. 2010

Kilde: SSB

nye statsborgere i 2010. Av disse utgjorde tidligere somaliske statsborgere den største gruppen, med over 1 500 personer. Flere kvinner enn menn fikk tildelt norsk statsborgerskap, og over en tredjedel av de nye statsborgerne var barn.<sup>120</sup>

Inkluderingsutvalget er *delt* i synet på hvorvidt det bør åpnes for å innføre en ordning med dobbelt statsborgerskap. Et flertall bestående av Rita Abrahamsen, Inés Hardoy, Knut Kjeldstadli, Julia Maliszewska, Obiajulu Odu, Ambreen Pervez, Toril Sundal Leirset, Dhayalan Velauthapillai, Thomas Wanjohi og Ragnhild Aashaug anbefaler at det åpnes for å innføre en ordning med dobbelt statsborgerskap.

Ett mindretall, bestående av Norvald Mo, anbefaler en ordning som tillater at barn kan ha dobbelt statsborgerskap inntil de fyller 18 år. Deretter må de velge ett statsborgerskap.

Et annet mindretall bestående av Solfrid Berntsen, Marco Elsafadi, Osmund Kaldheim, Jill Loga og Henriette Sinding Aasen viser til at det er argumenter både for og mot dobbelt statsborgerskap, at spørsmålet ikke er utredet av utvalget, og tilrår at utvalget ikke tar stilling til et så komplisert spørsmål, som også har flere andre perspektiver enn det rent integreringsmessige.

Asle Toje vil beholde dagens ordning som i utgangspunkt ikke aksepterer dobbelt statsborgerskap.

#### 11.3.6.4 Behov for en helhetlig religions- og livssynspolitikk

Norge ble i 1968 fortsatt karakterisert som et «ekstremt antipluralistisk land»,<sup>121</sup> blant annet ut fra indikatorer som andelen innvandrere i befolkningen (1,7 prosent), og befolkningens fordeling på kirkesamfunn (96,3 prosent medlemmer av Den norske kirke). I 2010 hadde andelen innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre steget til 11,4 prosent. Andelen medlemmer i statskirken var i 2010 sunket til om lag 80 prosent, og det var i overkant av 600 tros- og livssynssamfunn med til sammen 400 000 medlemmer, utenfor Den norske kirke. Hver tredje av dem tilhørte ikke-kristne trossamfunn.<sup>122 123</sup>

Utviklingen stiller krav til en helhetlig religions- og livssynspolitikk i Norge som favner alle. Norsk religions- og livssynspolitikk er mer enn statskirkeordningen. Bredt forstått kan religions- og livssynspolitikk sies å omfatte alle områder der myndighetenes lovgivning, offentlige institusjoners praksis eller annen politikk har direkte betydning for enkeltmennesker på grunnlag av deres religion eller livssyn. Åtte ledere for forskjellige tros- og livssynssamfunn foreslo i 2009 at regjeringen skulle utrede dette. De var opptatt av hvordan religion og livssyn kan bidra til å bygge fellesskap og sikre oppslutning om viktige verdier i samfunnet. De viste til at debatter i skjæringspunktet mellom integreringspolitikk og religionspolitikk har aktualisert behovet for en politikk som er menneskerettslig forankret, reflektert, gjennomdrøftet og samler bred oppslutning.<sup>124</sup>

Regjeringen nedsatte i 2010 et eget utvalg, Tros- og livssynspolitisk utvalg, som innen utgangen av 2012 skal foreta en gjennomgang av statens tros- og livssynspolitikk. Utvalget skal blant annet vurdere hvordan tros- og livssynspolitikken påvirker integreringen i Norge, hvilken plass religion og livssyn bør ha i offentlige institusjoner, og lov- og regelverk og forvaltning som sikrer en mer helhetlig tros- og livssynspolitikk.<sup>125</sup> Utvalget skal ifølge mandatet legge til grunn avtalen av 10. april 2008 mellom de politiske partiene på Stortinget om statskirkeordningen.<sup>126</sup>

Når det er nedsatt et eget utvalg som skal utrede en helhetlig tros- og livssynspolitikk, er det ikke naturlig at Inkluderingsutvalget foretar parallelle vurderinger av de samme spørsmålene. I tilknytning til Inkluderingsutvalgets mandat om hvordan sikre oppslutning om felles verdier, vil utvalget imidlertid peke på noen forhold og prinsipper som er av betydning:

I tillegg til religionsfrihet bør det også være et prinsipp om religionslikhet, dvs. at alle tros- og livssynssamfunn behandles på lik linje. Menneskerettighetenes ufravikelige krav om tros- og livssynsfrihet bør tillegges vekt ved utforming av politikken. Utvalget er positive til forslaget om en egen verdiparagraf i Grunnloven som uttrykker samfunnets verdigrunnlag<sup>127 128</sup> når denne tuftes

<sup>119</sup> Statistisk sentralbyrå (2011), *Overgang til norsk statsborgerskap 2010*, Statistisk sentralbyrå

<sup>120</sup> Ibid.

<sup>121</sup> Galtung, J. (1968), "Norge i verdenssamfunnet". I: N. Rogoff Ramsøy (red.) (1986), *Det norske samfunn*, Oslo: Gyldendal

<sup>122</sup> Statistisk sentralbyrå (2010), *Minifakta om Norge 2010*, Statistisk sentralbyrå

<sup>123</sup> Rolland, A. (2011), *Statistikk om religion, tro og livssyn - en behovsanalyse*, Notater 7/2011, Statistisk sentralbyrå

<sup>124</sup> Brev til statsminister Stoltenberg, datert 29.04.2009

<sup>125</sup> Mandat for utredning av tros- og livssynspolitikk, Kulturdepartementet

<sup>126</sup> St.meld. nr. 17 (2007-2008), Staten og Den norske kirke, Kultur- og kirke departementet

<sup>127</sup> NOU 2006: 2, Staten og Den norske kirke

<sup>128</sup> St.meld. nr. 17 (2007-2008)



på prinsipper om demokrati, rettsstat og menneskerettigheter. Utvalget er også positive til gjennomgangen av hvordan Grunnlovens vern av menneskerettighetene kan tydeliggjøres.<sup>129</sup>

«Livsriter og livsfaser som religions- og livssynspolitiske utfordringer i Norge» er et forskningsbasert utredningsprosjekt som ble gjennomført av Senter for Holocaust og livssynsminoriteter (HL-senteret) etter initiativ og med finansiering fra Samarbeidsrådet for tros- og livssynsamfunn (STL). Utredningen kartla og analyserte religionspolitiske utfordringer forbundet med tros- og livssynssamfunns tilretteleggelse for sine medlemmers behov knyttet til bestemte livsriter og livsfaser. Mange religions- og livssynspolitiske utfordringer har sammenheng med den doble statusen Den norske kirke har som både statskirke og trossamfunn, eller med stillingen som majoritetskirke. Praksis i ulike offentlige institusjoner reflekterer og imøtekommer i stor grad majoritetens behov. Dette gjelder for eksempel innenfor skolevesen, helsevesen og gravferdsforvaltning.<sup>130</sup> Prinsippet om likebehandling på grunnlag av tro og livssyn har sitt grunnlag i menneskerettighetene. Inkluderingsutvalget anbefaler at rapporten legges til grunn for et arbeid med sikte på å fjerne diskriminerende bestemmelser.

### Rituell omskjæring

Rituell omskjæring av gutter er et eksempel på en livsrite som er av stor betydning for noen grupper. Rituell omskjæring av gutter har blitt praktisert i lang tid i store deler av verden, også i kristne samfunn i Europa, USA og Australia. I Norge praktiseres omskjæring på religiøst, tradisjonelt grunnlag blant jøder og grupper av muslimer.<sup>131</sup> Rituell omskjæring av gutter utføres på flere «arenaer»; både av helsepersonell innenfor den offentlige og de private helsetjenester og innenfor religiøse samfunn av personer som ikke er helsepersonell.

Spørsmålet om rituell omskjæring av gutter har den senere tid blitt aktualisert gjennom flere henvendelser til Helse- og omsorgsdepartementet som følge av at store deler av den offentlige helse-

tjenesten ikke lenger tilbyr dette inngrepet. Dette medfører økt risiko for at omskjæringen blir utført av personer uten kompetanse til å utføre inngrepet på en forsvarlig måte. I 2011 sendte departementet på høring et forslag om lovregulering av rituell omskjæring av gutter. Formålet med lovforslaget er å sikre at rituell omskjæring utføres av kompetente personer på en forsvarlig måte og at det finnes et tilgjengelig tilbud for de som ønsker det gjennomført. I høringsnotatet skisseres to ulike lovmodeller.<sup>132</sup> I debatten om lovforslaget har ulike synspunkter kommet fram, blant annet at rituell omskjæring bør forbys.<sup>133</sup>

Rituell omskjæring (Brit Mila), er et eksistensielt spørsmål for den nasjonale jødiske minoriteten i Norge. De mosaiske trossamfunn i Norge har opplyst at omskjæringen er den grunnleggende faktoren i dannelsen av den jødiske identitet. De mosaiske trossamfunn i Norge har uttrykt at et forbud mot Brit Mila, eller en minimums aldersgrense, i praksis vil bety et forbud, og vil virke på samme måte som om jødene igjen ble ute-stengt fra riket. De mosaiske trossamfunn i Norge støtter departementets lovmodell med rituell omskjæring utført av leger og andre med særskilt godkjenning.

Omskjæring av guttebarn er sunna (tradisjon) innenfor islam, og er å finne nedtegnet i religiøse skrifter. I Europa har det utviklet seg en praksis hvor omskjæringen ofte foretas på det sykehuset hvor barnet fødes, uten at det skjer en rituell seremoni ved selve inngrepet. Den rituelle delen av handlingen foretas på et senere tidspunkt. Rituell omskjæring er en markering av guttens tilhørighet til det islamske fellesskapet, og framstår som veldig viktig for utøvelsen av den muslimske tro. Et forbud mot rituell omskjæring kan virke ekskluderende og gi signal om at den muslimske minoriteten ikke er ønsket i det norske samfunnet. Muslimske miljøer i Norge støtter departementets lovmodell med rituell omskjæring utført av leger og andre med særskilt godkjenning.

## 11.4 Konfliktløsning

Inkluderingsutvalgets mandat kan ses på som et ønske om å finne måter å utvikle samfunnet på hvor ulike grupper kan leve sammen på en mest mulig konstruktiv måte uten et for høyt konfliktni-

<sup>129</sup> Utvalg oppnevnt av stortingets presidentskap ifm Grunnlovens 200 års jubileum i 2014

<sup>130</sup> Thorson Plesner, I. og C. A. Døving (red.) (2009), *Livsfaser: Religions- og livssynspolitiske utfordringer i Norge*, Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn

<sup>131</sup> I tillegg anses det av mange som et forebyggende tiltak mot for eksempel infeksjoner eller smittsomme sykdommer. Omskjæring som foretas av medisinske årsaker, for eksempel på grunn av forhudsfortrengning, infeksjoner eller skader, omhandles ikke av Helse- og omsorgsdepartementets lovforslag om Rituell omskjæring av gutter (april 2011).

<sup>132</sup> Helse- og omsorgsdepartementet (april 2011), Høringsnotat: Rituell omskjæring av gutter

<sup>133</sup> <http://www.utrop.no/Nyheter/Innenriks/20392>, hentet 19.05.2011

vå og hvor konflikter løses innenfor lovlige rammer.

Konflikter kan oppstå mellom individer og grupper som forfekter ulike verdier og/eller ulike interesser. Når det gjelder konflikter, er det viktig å skille mellom ulike nivåer:

- Konflikter mellom holdninger hvor spørsmålet er om ulike verdier kan likestilles eller om noen verdier burde få forrang over andre. Her er det ofte spørsmål om hvem som har definisjonsmakt. Dette reiser spørsmål om hvordan man kan utvikle egnede fora for debatt og dialog.
- Situasjoner hvor individers og gruppers adferd er i konflikt med sedvaner og uformelle normer. Slike konflikter må også møtes med samtaler og forhandlinger.
- Situasjoner hvor individer og grupper opptrer i strid med loven. Da må loven gjelde til den eventuelt er endret.
- Fysiske konfrontasjoner mellom grupper som oppfatter at de har ulike interesser.

Konflikter av ulike typer og på ulike nivåer – fra politisk uenighet til voldelig konfrontasjon mellom grupper – finner sted i alle samfunn. Sentrale spørsmål i denne sammenheng er hva som skaper samhold til tross for konflikter og hvor mye konflikt et samfunn kan tåle før samholdet rakner?

Fra lokalt til internasjonalt nivå er god kommunikasjon, eller dialog, vanligvis brukt til å overvinne forskjeller, for å komme til enighet når konflikter oppstår og for å unngå eskalering av konflikten. Inkluderingsutvalget vil også betone dialog, samtale og forhandling som anbefalt hovedstrategi. Et velfungerende demokrati forutsetter at alle grupper i befolkningen deltar i beslutningsprosesser på ulike nivåer. Dialog og samhandling er en forutsetning for å utvikle et inkluderende samfunn som kan håndtere uenighet og konflikt. Utvikling av møteplasser og andre tillitskapende tiltak kan bidra til konfliktløsning i samfunnet.<sup>134</sup>  
135

Men konflikter kan også være kreative og nødvendige for utvikling som kan danne grunnlag for framtidens samfunn. Konflikter har preget norsk historie og har ført til samfunnsutvikling. Dannelsen av nasjonalstaten, innføring av parlamentarisme, utvidelse av stemmeretten, sikring av

arbeidstakeres rettigheter, opprettelse og utvidelse av velferdsstaten, kampen for likestilling (mellom kjønnene) og anerkjennelse av samenes rettigheter er noen eksempler. Derfor bør man ikke være redd for konflikter. Men når konflikten eskaleres og blir polariserende og/eller voldelig vil det kunne svekke tilliten blant forskjellige grupper til samfunnsinstitusjoner. Derfor bør konflikter løses på et tidlig stadium og på lavest mulige nivå.

Det er også viktig å være åpen for at konflikter mellom innvandrergupper/minoriteter og storsamfunnet ikke alltid er en gjenspeiling av verdikonflikter. Det kan også oppstå konflikter hvor noen grupper mener at de verdiene som storsamfunnet forfekter, og som minoritetene har akseptert som sine egne, ikke praktiseres overfor dem, og at de utsettes for diskriminering. Konflikter dreier seg heller ikke alltid om verdier, men om ulike fortolkninger av en situasjon eller praktisering av verdier der begge parter mener de representerer det riktige synet. I tillegg kan raske endringer i samfunnet bidra til konflikter. Konflikters dynamikk er i endring som følge av teknologi som bringer mennesker, meninger og handlinger tettere på hverandre. Vi vet for lite om hvordan teknologi kan brukes for å forebygge, løse og skape nye legitime rammer for diskusjon og konfliktløsning. Det kan også være at mediene tolker konflikter selektivt, eller at konfliktentreprenører utnytter uro og enkelttilfeller i sin egen agenda. I slike situasjoner er kunnskap om den aktuelle problemstillingen og involverte parter viktig for å håndtere konflikten.

#### *Grenser for konflikter som kan godtas*

Å slåss politisk for hvilke verdier som skal gjelde, er legitimt og legalt. Å se noen som en motstander hvis synspunkter en vil bekjempe, er akseptabelt. Men det finnes trolig i Norge personer og kanskje grupperinger som ser staten, samfunnet Norge eller andre grupper som en fiende som skal bekjempes og ødelegges. Det kan tenkes at noen vil bryte over tvert med demokratiske spilleregler og fremme sin sak gjennom bruk av fysisk vold, å skyte mot personer, sprengte bomber eller ved målrettet terror. Disse personene er sannsynligvis få.

Inkluderingsutvalget oppfatter ikke dette som verdispørsmål som står til diskusjon, men som en kriminell atferd. Det faller utenfor det feltet utvalget er bedt om å diskutere. De meget få dette gjelder, skal behandles særdeles kontant. Utvalget ser det ikke som sin oppgave å komme med anbefalin-

<sup>134</sup> Bundesministerium des Innern (2008)

<sup>135</sup> Fauli, A., H. J. Johannessen, M. B. Jonassen, K. Morsund og M. Salberg (2007), *Lokale møteplasser - ulike modeller for ulike behov*, på oppdrag og i samarbeid med Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

ger om nødvendige politimetoder, rettsforfølgelse og straff.

#### **11.4.1 «Hvilke aktuelle og mulige konfliktområder finnes i det flerkulturelle samfunnet hvor ulike verdier og prinsipper kan komme i konflikt.»**

I flerkulturelle samfunn forhandler forskjellige grupper – bokstavelig og billedlig – med hverandre gjennom demokratiske prosesser. Disse forhandlingene dreier seg om fordeling av ressurser (hovedsakelig av økonomisk art), om makt og om anerkjennelse og ære. Når et system ikke klarer å skape en rimelig fordeling og tilstrekkelig innflytelse for alle i beslutningsorganer, kan det miste legitimitet blant sine innbyggere. Dette kan skape konflikt.

Oppslutning om felles verdier og menneskerettigheter må uttrykkes og forhandles gjennom demokratiske institusjoner og prosesser. Her ligger alltid en potensiell konflikt mellom tolkningen av slike verdier og rettigheter og demokratiske prosesser. Det må anerkjennes at det kan være spenning mellom folkeviljen og respekt for grunnleggende rettigheter. Som historien har vist, kan dette paradokset føre til konflikt.<sup>136</sup>

##### *Konflikter om fordeling*

Konflikter om fordeling handler om tilgang til ressurser og like muligheter til å sikre velstand for de enkelte og deres familier. I tillegg er likebehandling viktig på alle vesentlige samfunnsområder som arbeid, utdanning, offentlige tjenester og rettsystemet for å skape et inkluderende samfunn med en høy grad av tillit og tilhørighet.<sup>137</sup> For å oppnå likebehandling i betydning resultatlikhet kan det å være nødvendig å behandle ulike tilfeller ulikt.

Konflikter om fordeling av ressurser har vært sentralt i utviklingen av velferdsstaten. Velferdsstatens kompromiss krever bred støtte i befolkningen. Denne støtten er basert på tillit og solidaritet, det vil si en forståelse av at alle bidrar i denne modellen. Pluralistiske samfunn kan stå overfor ytterligere utfordringer i å opprettholde omfordelende velferdsmodeller. I tillegg kan

fokus på potensielle kulturelle utfordringer avlede oppmerksomheten fra forhold knyttet til levekår.<sup>138</sup>

Det er derfor avgjørende å finne løsninger knyttet til fordeling for å kunne få aksept for løsninger av verdikonflikter. En person eller gruppe som ikke føler seg forfordelt i et system, vil ha lettere for å godta løsninger i verdikonflikter enn en som føler seg satt utenfor når det gjelder fordeling av sosiale goder og rettferdighet. Kan det være slik at Norge inntil nå har unngått store opptøyer som har skjedd i andre europeiske land, som Frankrike og Storbritannia, på grunn av forholdsvis bedre levekår og mindre sosiale og økonomiske forskjeller mellom innvandrere og befolkningen for øvrig?

##### *Konflikter om makt*

Konflikter om innflytelse er realistisk å regne med. De er også et uttrykk for at en ønsker å delta i det etablerte systemet/samfunnet, et implisitt ønske om inkludering. En sier at en ikke vil melde seg ut og finne løsninger utenfor eller rettet mot systemet.

Det kan hevdes at et pluralistisk samfunn ikke kan være stabilt og langvarig uten å utvikle en felles følelse av tilhørighet blant sine innbyggere. Denne tilhørigheten bør være basert på en felles forpliktelse til det politiske fellesskapet. Denne forpliktelsen innebærer støtte til grunnleggende lover og institusjoner, og utvikling av fellesskapet. Forpliktelsen krever derimot ikke nødvendigvis enighet om alle målene for samfunnet, men snarere aktiv deltakelse i demokrati og det sivile samfunn og anerkjennelse av alle borgeres rettigheter. Medlemskap og deltakelse i det politiske fellesskapet inneholder et modererende element. Dette betyr ikke at konflikt unngås, men at det er basert på en forståelse og aksept av grunnlaget for et samfunn.<sup>139</sup>

##### *Konflikter om anerkjennelse*

Konflikter knyttet til anerkjennelse er sentrale i flerkulturelle samfunn. Disse konfliktene kan fokusere på påstander om diskriminering, og gjennom strid gjøres rettigheter og plikter tilgjengelig for innbyggerne. Videre kan toleranse være

<sup>136</sup> Benhabib, S. (2006), *Another Cosmopolitanism*, New York: Oxford University Press

<sup>137</sup> Parekh, B. (2006), *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory*, Houndmills: Palgrave Macmillan

<sup>138</sup> Banting, K. og W. Kymlicka (red.) (2006), *Multiculturalism and the Welfare State. Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies*, Oxford: Oxford University Press

<sup>139</sup> Parekh (2006)

et viktig prinsipp i forhandlingene om omstridte problemstillinger. Til sist er anerkjennelse av enkeltpersoners rettigheter, som en del av en større etnisk, kulturell eller religiøs gruppe, en kilde til potensiell konflikt.

Men for at slike konflikter om innflytelse ikke skal bli destruktive, forutsetter det at en ikke ser motparten *som fiender*, som en bare kan ha et antagonistisk forhold til, det vil si at konfliktene løses ved at den ene parten tilintetgjøres eller nektes adgang. En må i stedet se motparten *som en motstander*, som en skal kunne motarbeide samtidig som man anerkjenner dennes legitime rett til å fremme *sine* verdier og interesser. Dessuten er det avgjørende at alle parter godtar spillereglene eller prosedyrene for *hvordan* konflikter skal spilles ut og løses. Det er også viktig at innbyggerne er i stand til å utnytte de etablerte mekanismer for innflytelse og konfliktløsning, og kan rette kritikk mot myndighetene, institusjoner, politikk og verdier uten å bli mistenkeliggjort eller anklaget for illojalitet. Nøkkelen her er et grunnleggende engasjement for dialog.

#### Trosfrihet og ytringsfrihet

Alle ytringer, også de som kan oppleves som respektløse, provoserende eller blasfemiske, skal kunne framføres. Men en rett til ytringer betyr ikke at denne retten sikres bedre desto mer ytterliggående disse ytringene er. En rett til å ytre det som noen oppfatter som krenkende, er ingen plikt til å krenke. Det påligger alle et moralsk ansvar for at enkeltes bruk av ytringsfriheten ikke fører til at andre reelt mister *sin*. Mennesker må føle et minstemål av trygghet for å kunne delta. Dersom personer og grupper møtes så nedsettende og aggressivt at de trekker seg unna, er det til skade for en opplyst offentlig debatt. For en som skyves ut og ikke får bidra med sine anliggender og ytringer, kan samfunnets institusjoner miste legitimitet. Da kan han eller hun velge andre former for å få fram budskapet, utenfor offentlighet og demokratiske kanaler.

Bruk av ytringsfrihet krever besinnelse. Ytringer er en form for handling. *Hate speech*, hatefull omtale eller hets av en gruppe, kan virke direkte eller indirekte som en oppfordring til overgrep mot gruppa. Slik hatefull tale, som oppfordrer til diskriminering, fiendtlighet eller vold, er da også forbudt etter artikkel 20 i FNs menneskerettighetskommisjon og etter den norske straffelovens paragraf 135a.<sup>140</sup> Selv om denne paragrafen sjelden tas i bruk, signaliserer den at slike ytringer

#### Boks 11.1 Konkurransen mellom ytrings- og religionsfrihet

Konfliktene rundt boken *Sataniske vers* og karikaturtegninger av profeten Muhammed er eksempler på den vanskelige avveiningen mellom rettighetene.<sup>1</sup> Her ble det hevdet at rettigheter til ytrings- og religionsfrihet var i konkurranse med hverandre. Skal man begrense ytringsfrihet pga fare for krenkelse?<sup>2 3</sup> En opplevelse av krenkelse kan bli brukt til å begrense ytringsfriheten. Krenkelse kan også brukes som en strategi for å oppnå flere rettigheter eller for å unngå kritikk.<sup>4</sup> Her kan det være viktig å spørre hvordan man kan sikre ytringsfrihet for alle i samfunnet. Toleranse er en sentral strategi som utvalget vil framheve i denne konteksten. Toleranse dreier seg om å akseptere eksistensen av ting man ikke liker og anerkjennelse av andres rett til å hevde eller praktisere det.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Klausen, J. (2009), *The Cartoons that Shook the World*, New Haven: Yale University Press

<sup>2</sup> Malik, K. (2009), *From Fatwa to Jihad: The Rushdie Affair and Its Legacy*, London: Atlantic Books

<sup>3</sup> Rose, F. (2010), *Tavshedens Tyranni*, København: Jyllands-Postens Forlag

<sup>4</sup> Toje, A. (2011), "Krenkelsestyraniet". I: *Aftenposten*, 20.01.2011

<sup>5</sup> Lindholm, T. (1995), "Toleransens plass i et pluralistisk samfunn". I: *Mennesker og rettigheter*, Årgang 13, Nummer 3

verken er legitime eller legale. Problemet er ytringer som ligger i et grenseland.

#### Religion og sekulær offentlighet

Kravet om en sekulær stat står sterkt i flere land, som for eksempel Frankrike, Tyrkia og USA. Spesielt hevdes et skille mellom en sekulær stat og en privat sfære der religionsutøvelse skal kunne finne sted. En konsekvens av dette er forbud mot bruk av religiøse symboler i det offentlige rom.

Ifølge Norsk Monitor står lav religiøsitet sterkt blant innbyggerne i Norge.<sup>141</sup> Det kan skape svak forståelse av religionens betydning for andre mennesker. Tilhengere av ulike trossamfunn kan opp-

<sup>140</sup> Ghazlan, B. (2008), "Verdien av ytringsfrihet – sett med norske og muslimske øyne". I: O. Leirvik og Å. Røthing (red.), *Verdier*, Oslo: Universitetsforlaget, s. 92

<sup>141</sup> Hellevik (2008)

leve at de har mye til felles og færre konflikter seg i mellom enn i forhold til den sekulære majoriteten og en de facto sekulær stat.

Ett alternativ til dette synet kan være at bare én form for religion har rett til å framføres offentlig. I en mer avsløpt form kan tilhengere av statskirke hevde at kirken bør ha en forrang, idet den er en grunnlovsfestet statskirke og er en viktig del av norsk kulturarv. Utfordringen ved å opprettholde statskirken, er hvilken plass om lag en femdel av befolkningen, som i dag ikke er medlemmer, skal ha.

Et tredje alternativ er å si, som Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn, at en ønsker verken statskirke eller en rent sekulær offentlighet, men at flere religiøse former skal kunne eksistere i offentligheten.<sup>142</sup> Dette kan eventuelt presiseres slik at offentlige institusjoner bør ytre seg innenfor et sekulært språk, at staten bør være sekulær, mens religiøsitet skal kunne uttrykkes i et bredere offentlig rom. Dersom religion presses ut av denne offentligheten og må leve i skjul eller privat, vil den også være vanskeligere tilgjengelig for både dialog og kritikk.

#### Religiøsitet og vitenskapelig tenkemåte

Bostad-utvalget nevner også opplæring til «vitenskapelig tenkemåte» som en verdi skolen skal fremme. Dette er allment sett et mål Inkluderingsutvalget slutter seg til. Ikke bare vitenskapen selv, men samfunnet ellers nyter godt av tenkemåter som bygger på empiri og argumentasjon. Men verdispørsmål lar seg ikke avgjøre vitenskapelig. Problemer kan også oppstå når ateister mener at religioner er vitenskapelig motbevist, og på dette grunnlaget krever forrang for sitt syn også innen felt der man egentlig snakker om tro, ikke om viten. På samme vis som ikke-troende kan angripes på religiøst grunnlag, kan religiøse grupper brennemerkes og marginaliseres.

#### Religiøs frihet og likestilling

Verdiene likestilling og ikke-diskriminering kan komme i konflikt med religiøse samfunn, som hevder at bare menn skal være religiøse ledere, eller at bare menn overhodet skal kunne inneha posisjoner i samfunnet. En liknende konflikt angår seksuell orientering, der noen trossamfunn har ment at homofili er grunn til å holde en person utenfor verv og stillinger. Denne saken fortsetter

<sup>142</sup> Innspill til Inkluderingsutvalgets høringsdag om Verdier og konfliktløsning, tirsdag den. 14. desember 2011, Oslo

å være omstridt i statskirken og andre kristne trossamfunn. Derfor har det vært argumentert for at lovverk eller andre sanksjoner skal tas i bruk for å stanse slik praksis. Det kan bety at offentlig støtte ikke gis til slike organisasjoner, eller også at de møtes med former for straffeforfølgelse. Et argument for å gripe inn er at å unnlate og reagere kan forstås som at likestilling mellom kjønn rangeres lavere som verdi. Det har også vært hevdet at patriarkalske forhold har sin grunn i kultur, ikke i religion, og at kultur ikke har krav på samme vern, slik at inngrep er mer legitime.<sup>143</sup>

Menneskerettighetene vil nødvendigvis måtte veies mot hverandre, og avveiningen kan være noe ulik i forskjellige samfunn. I et sekulært land som Norge er det ikke urimelig at likestillingshensyn veier tungt.

Problemet med slike lovregulerte angrep er at de kan treffe det som noen oppfatter som kjerne-spørsmål i en religion; dermed er de brudd på menneskers religiøse frihet. Dernest kan en spørre om hvordan et religiøst samfunn kan leve med en ordning som er påtvunget av myndighetene. Et mulig ståsted er at lovgivning mot diskriminering skal kunne brukes når det gjelder stillinger (som for eksempel vaktmester), som ikke angår utøvelsen av religionen. For den som ikke kan akseptere at det ikke rår full likestilling, må det være adgang til å forlate det religiøse samfunnet. Å argumentere for retten til å forlate en gruppe (*exit*),<sup>144</sup> er ikke et argument mot retten til og muligheten for å arbeide innad for å endre normer. Spørsmålet er hvor grensen går for at en stat skal kunne gripe inn for å skape endring i et religiøst samfunn.

Et dagsaktuelt eksempel på avveining mellom religionsfrihet og likestilling er diskusjonen rundt klesplagg som kan være religiøst og eller kulturelt betinget. Et av de mest synlige og omstridte aspekter ved islam i en «vestlig» kontekst er kleskoder.<sup>145</sup> Et standpunkt er at særlig heldekkende burka og niqab, som delvis skjuler kvinnens

<sup>143</sup> Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (2008), *Religion og livssyn i framtidens Norge*, Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn

<sup>144</sup> For en diskusjon av vansker med å forlate en gruppe, se Phillips, A. (2007), *Multiculturalism without Culture*, Princeton: Princeton University Press

<sup>145</sup> Wood Boulanouar, A. (2006), "The Notion of Modesty in Muslim Women's Clothing: An Islamic Point of View". I: *New Zealand Journal of Asian Studies*, 8, 2 (December, 2006): 134-156: "Just as Muslims are 'in context' in some countries, they are 'out of context' in others—usually when they are in the minority. The 'communication' of the clothing message does suffer from distortion in these contexts. Often the 'message sent' by the wearer is not understood by the 'receiver'—or is understood to have a very different meaning from that intended (or sent) by the wearer."

ansikt, er kvinneundertrykkende og står i motsetning til likestilling og hindrer integrering, også fordi det gjør det vanskelig å kommunisere. Et motsatt standpunkt er at religionsfrihet, ytringsfrihet og likeverd tilsier at alle har lov til å gå kledd slik de vil, følge sine egne normer for bluferdighet, og at slike rettigheter må gjelde for alle.<sup>146</sup> Hvordan skal dette hensynet til likestilling og integrering avveies mot hensynet til ytringsfrihet og religionsfrihet? Et mellomstandpunkt er at religiøse hodeplagg som skjuler ansiktet ikke er forenlig med utøvelse av offentlig yrkesroller der en utøver makt over andre eller der det eksisterer klesreglement, men at det vil være feil å ha et totalforbud i det offentlige rom, også fordi et slikt forbud kan bidra til segregering av de få kvinnene det dreier seg om.<sup>147</sup>

#### *Målet om kjønnsmessig likestilling og individers rett til å velge*

I norsk politikk har det i den siste generasjonen vært et klart mål at kvinner bør delta i yrkeslivet for å skape egen inntekt og for å opparbeide seg pensjonsrettigheter mv. Ved å ha egen inntekt vil hun være mindre avhengig av en forsørger, og dermed ha større personlig frihet.

Kontantstøtte, som alternativ til å ha barn i barnehage, ble begrunnet med at dette ga kvinner og familier et valg mellom å være hjemme og å gå ut i arbeidslivet. Erfaringen har vært at relativt flere kvinner med innvandrerbakgrunn har valgt å være hjemmearbeidende. Valget har også hengt sammen med at de aktuelle jobbene ikke har vært spesielt godt betalte. Men opp mot argumentet om kvinners valgrett har det kommet et annet, nemlig at innvandrerkvinner slik mister den sentrale arenaen for integrasjon, arbeidslivet.

Er det ut fra en overordnet målsetting om inkludering via arbeid legitimt å velge økonomiske insentiver slik at kvinner inviteres til å velge arbeid framfor kontantstøtte? Det er en forskjell mellom å påby at man skal arbeide ute og å unnlate å invitere til at man skal forbli hjemme. I en avveining mellom individuell valgfrihet og hensynet til den større samfunnshelheten bør kontant-

støtten avvikles. Kontantstøtte diskuteres i kapitlene 6 og 7.

#### *Finnes grupper og skal de kunne ha rettigheter?*

Som nevnt i avsnitt 11.3.2 åpner internasjonal tenking om menneskerettigheter for tanken om solidaritets- og fellesskapsrettigheter. Et slikt syn tilsier at det finnes kollektive rettigheter, altså rettigheter som grupper eller individer har, fordi de er medlemmer av et religiøst, språklig, kulturelt eller etnisk kollektiv. Slike rettigheter er svært omstridt.

Gruppebaserte rettigheter kan komme på tre måter – som krav om *utvidelser*, der en krever rettigheter på linje med flertallet (eksempelvis finansiering av religiøse samfunn), som krav om unntak, der en krever individuelle unntak fra generelle regler, men basert på egen gruppetilhørighet (eksempelvis rett til å bruke hijab sammen med en uniform), og endelig som selvråderett (autonomi), der det opprettes avgrensede områder for kollektivselvregulering, gjerne bygd på religiøs tilhørighet (som rett til å hevde at bare menn skal kunne være religiøse ledere).

Argumenter for en anerkjennelse av grupperettigheter bygger på det prinsipielle synet at fellesskap finnes som mer enn summen av individer og at mennesker ikke er isolerte, men eksisterer gjennom en sum av ulike forbindelser til andre. I tillegg kan man argumentere for at maktforholdene i et samfunn er slik at flertallets rettigheter er ivaretatt uten spesielle tiltak eller anerkjennelse. Dette skjer ved den allerede eksisterende maktstruktur som ethvert flertall har.

Mot tanken om at et kollektiv eller gruppe skal ha rettigheter, er det rettet flere argumenter: Prinsipielt kan en hevde at bare enkeltpersoner, finnes. Enhver gruppe eller samfunn består i kraft av summen av individer; det er ulogisk å gi en ikke-eksisterende størrelse rettigheter. Dessuten er det ikke selvsagt hvem som legitimt taler på vegne av et kollektiv.

Egne innvandrereorganisasjoner og innvandrernetverk kan likevel være viktige for å vedlikeholde kulturell identitet. I tillegg kan disse organisasjonene være en sentral arena for dialog og konfliktløsning. Det vises til kapittel 10 for en nærmere drøfting av innvandrereorganisasjoner.

#### *Konflikter mellom grupper*

Aksept for ulikheter er grunnlaget for dialog og for et velfungerende flerkulturelt samfunn; basis for aksept bunner i kunnskap. Dersom dialogen

<sup>146</sup> Open Society Institute (2011), *Unveiling the Truth: Why 32 Muslim Women Wear the Full Face-Veil in France*, New York: Open Society Institute

<sup>147</sup> "Det er grunnleggende i norsk tradisjon at vi ikke har statlige lover rundt religiøse klesplagg. Hvis vi skal legge til grunn at norske tradisjoner skal være en del av de verdiene integreringspolitikken skal bygge på, så er det grunn til å være skeptisk til et slikt forbud" Jonas Gahr Støre til VG-nett, hentet 15.11.2010.

mellom ulike grupper skal fremme forståelse for ulikheter, er det viktig at noen grunnleggende forutsetninger er til stede, som for eksempel trygghet. Kravet om trygghet for minoriteter må rettes til storsamfunn og myndighetene. Men det må også gjelde mellom og innen minoritetsgrupper. Noen bringer med seg politiske og religiøse konflikter fra opprinnelseslandet, og det er både gruppenes og statens plikt å sørge for at disse spiller seg ut innenfor lovlige og sømmelige former. Politisk kritikk er legitimt, men hets og sjikane er forbudt og skal ikke finne sted.

En gruppe som har opplevd at konflikter utenfor Norges grenser rammer dem, er de norske jødene. Synagogen i Oslo er blitt skutt på. Personer blir verbalt trakassert og opplever å bli konfrontert med slagordet «død over jødene». Skolebarn opplever sjikane. Det kan fortsatt finnes elementer av en norsk historisk antisemittisme. Antisemittiske uttrykk under Gaza-opptøyene i Oslo i 2009 viser at slike holdninger fortsatt eksisterer i dagens Norge.<sup>148</sup> Flere rapporter viser en økning både i antisemittiske handlinger og i negative holdninger overfor jøder i mange europeiske land. Europarådets kommisjon mot rasisme og intoleranse (ECRI) peker på en markert økning i antisemittisk hatkriminalitet i forbindelse med konflikten mellom Israel og Hezbollah i Libanon sommeren 2006.<sup>149</sup> Data fra Pew Research Institute viser en klar økning i negative holdninger overfor jøder i flere land i Europa i tidsrommet 2004 til 2008.<sup>150</sup> Oslo kommunes kartlegging om rasisme og antisemittisme viser at nesten hver tiende elev i ungdomsskolen har opplevd negative hendelser på grunn av sin religion eller tro. Ett av tre jødiske barn i osloskolen sier de utsettes for antisemittisme.<sup>151</sup> Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter har utformet et prosjekt for å kartlegge antisemittiske holdninger i Norge, men resultatene vil først foreligge vinteren 2011/2012.

Utvalget viser til Kunnskapsdepartementets arbeidsgruppe om antisemittisme og rasisme i

<sup>148</sup> Eiglad, E. (2010), *The Anti-Jewish Riots in Oslo*, Oslo: Communalism

<sup>149</sup> European Commission against Racism and Intolerance (2009), *ECRIs Rapport om Norge (fjerde overvåkingscyklus)*, Strasbourg: European Commission against Racism and Intolerance

<sup>150</sup> Pew Research Center (2008), *Unfavorable views of Jews and Muslims on the increase in Europe: The Pew Global Attitudes Project*, Washington DC: Pew Research Center

<sup>151</sup> Perduco (2011), *Kartlegging av kunnskaper og holdninger på området rasisme og antisemittisme. Undersøkelser blant elever (trinn 8-10) i Osloskolen*, gjennomført for Utdanningsetaten i Oslo, Oslo: Perduco

skolen og deres rapport *Det kan skje igjen*. Arbeidsgruppen anbefalte at antisemittisme, rasisme og flerkulturell forståelse bør vektlegges mer i skolen og at grunnlovsjubileet i 2014 brukes til en nasjonal mobilisering mot antisemittisme og rasisme. Rapporten viser at blant elever med innvandrerbakgrunn har kanskje så mange som en av tre opplevd diskriminering på bakgrunn av sin etniske eller religiøse bakgrunn.<sup>152</sup>

I samfunnet som helhet er det en utbredt skepsis mot muslimer. Et forskningsprosjekt ved Uppsala universitet har analysert hvordan islam og muslimer karakteriseres i den offentlige debatten. Prosjektet oppsummerer resultater fra samtlige undersøkelser blant muslimer som viser til de utfordringene mange muslimer forteller de møter og den fremmedgjøringen de opplever knyttet til skepsis mot islam.<sup>153</sup> De opplever at det er en redsel for islam i samfunnet, at debatten er preget av en overdreven forestilling om at islam er en religion som fører til negativ atferd og at muslimers tilstedeværelse i samfunnet utgjør en fare.<sup>154</sup> I 2009 publiserte European Union Agency for Fundamental Rights data om opplevd diskriminering og rasistisk kriminalitet blant muslimer i 14 EU-land. Rapporten viser at 11 prosent av muslimene har vært utsatt for krenkelser i løpet av de siste 12 månedene, mens 1 av 3 oppgir at de har opplevd diskriminering i samme periode.<sup>155</sup> ECRI peker på den økende tendensen til å koble muslimer til terrorisme og vold i den offentlige debatten i Norge.<sup>156</sup> Muslimer i Norge opplever mer diskriminering enn andre. Dette viser en IMDi-undersøkelse fra 2008 blant innvandrere i Norge fra Afrika, Øst-Europa, og Sør- og Mellom-Amerika.<sup>157</sup>

Et menneskes tro legitimerer ikke forskjellsbehandling, og troen i seg selv gir ikke grunnlag for å tillegge mennesker uønskede holdninger eller handlinger. Antisemittisme,<sup>158</sup> islamofobi<sup>159</sup> og rasisme,<sup>160</sup> uansett hvor det skjer og hvem som utøver det, må bekjempes aktivt.

<sup>152</sup> Kunnskapsdepartementet (2011), *Det kan skje igjen*. Rapport fra Kunnskapsdepartementets arbeidsgruppe om antisemittisme og rasisme i skolen

<sup>153</sup> Gardell, M. (2011), *Islamofobi*, Oslo: Spartacus forlag

<sup>154</sup> Ibid.

<sup>155</sup> European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) (2009), *EU-MIDIS Data in Focus Report: Muslims*, European Union Minorities and Discrimination Survey, Wien: European Union Agency for Fundamental Rights

<sup>156</sup> European Commission against Racism and Intolerance (2009)

<sup>157</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2008), *Integrert, men diskriminert*, IMDi-rapport 9-2008, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

### *Merknad fra utvalgets medlem Asle Toje*

«Utvalgets medlem Asle Toje er mot bruken av begrepet islamofobi. Begrepet er konstruert for maksimal injurierende kraft og minimal presisjon. Ordet har sin stamme fra xenofobi, altså fremmedfrykt. Tanken er at de som overskrider en grense for uønsket kritikk, er for rasister å regne. Det kan være liten tvil om at muslimer til tider opplever mistenkeliggjøring. Men islamofobi lar det bevisst være uklart om dette dreier seg om kritikk av en religion, religiøs praksis eller det troende enkeltmennesket. Det ville være mer presist å bruke begrepet anti-muslimske holdninger i denne konteksten fordi det handler om diskriminering av personer på grunn av deres tro. Dette er selvsagt uakseptabelt.»

### *Likeartethet og – eller – forskjellighet?*

Vernet mot diskriminering (usaklig forskjellsbehandling) på grunnlag av religion, etnisitet, kjønn eller seksuell orientering er en av de sentrale menneskerettighetene, som griper inn i alle livsområder. Det er åpenbart at dette vernet betyr at en aksepterer forskjeller; om en mener at alle er og skal være likeartede, har det ingen mening. Krav om likeartethet uten rom for forskjell betyr ensretting. På den andre siden kan ikke noe samfunn eksistere uten noen form for delt forståelse; forskjell uten noen enhet betyr oppløsning. Det er også viktig å anerkjenne at i alle grupper er det individer, ulike mennesker med ulik erfaring, familiebakgrunn, ressurser, ønsker og erfaring.

Utfordringen er å finne politiske veier som forener begge disse hensynene. På den ene siden må det være noen felles verdier og forståelser med utgangspunkt i lovverket og menneskerettighetene. På den andre siden trengs en aksept av at Norge faktisk er et mangfoldig, pluralistisk samfunn, der mennesker med ulik kulturell bakgrunn eksisterer og har rett til å eksistere. Respekt og toleranse er ønskelig. Så må det finnes prinsipper, framgangsmåter og samfunnsinstitusjoner som kan besvare spørsmålet: Hvordan skal en gå fram når det er uenighet om hva som må høre til de felles grunnleggende verdiene og hva som er akseptabel uenighet?

<sup>158</sup> Antisemittisme forstås som fordommer mot og diskriminering av jøder. Se Kunnskapsdepartementet (2011); European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC) (2004), *Manifestations of Antisemitism in the EU 2002–2003: Based on information by the National Focal Points of the RAXEN Information Network*, Wien: European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, s. 13

### **11.4.2 «Hvordan kan samfunnet best håndtere slike konflikter når de oppstår?»**

Gitt at konflikter er en naturlig del av alle samfunn, må det forventes at konflikter også vil oppstå i samfunn preget av et stort etnisk mangfold. Slike konflikter kan oppstå mellom majoritetssamfunn og minoritetene, så vel som mellom ulike minoritetsgrupper og mellom grupper som tilhører majoriteten.

Hva er betydningen av etnisk mangfold for konfliktløsning? For det første er det viktig å erkjenne at alle individer eksisterer i en samfunnsmessig kontekst. De har lært atferd, normer og koder med referanse til samfunnet de har opplevd. Å ha en forståelse av de forskjellige bakgrunnene til de involverte i en konflikt, er en viktig forutsetning dersom man skal oppnå en løsning som både er gjensidig akseptabel, og som hindrer at konflikten trappes opp ytterligere. En forståelse av mangfold blir stadig viktigere i konfliktløsning. Dette er fordi vi ser at konflikt mellom majoritets- og minoritetsgrupper er økende over hele verden. Vi ser også virkningen av globaliseringen og hvordan tilgang til informasjon og bruk av teknologi kan bidra til eskalering av konflikter. Konfliktløsningens tilbud må tilpasses behovet i et flerkulturelt samfunn.<sup>161</sup>

Konflikter kan oppstå på flere nivåer – individuelt, lokalt, gruppemessig, nasjonalt og transnasjonalt – og de kan kalle på ulike metoder for løsning. Det er også klart at et problem som oppstår

<sup>159</sup> Islamofobi er et omdiskutert begrep. Betegnelsen betyr ordrett *irrasjonell frykt for islam*, men begrepet blir i praksis brukt som samlebetegnelse for fordommer mot og diskriminering av muslimer. Saklig kritikk av religionen islam kan ikke kalles islamofobi. Et eksempel på bruk av islamofobi-begrepet i Norge er en uttalelse i 2004 vedrørende Midtøsten-konflikten fra Kontaktgruppen for Mellomkirkelig råd for Den norske kirke og Islamsk råd Norge der det oppfordres til *felles kamp mot islamofobi og antisemittisme*. Betegnelsen har oppnådd språklig og politisk aksept i en slik grad at FNs generalsekretær i desember 2004 ledet en konferanse med tittelen *Confronting Islamophobia* som fordømte islamofobi. I tillegg bruker både Eurorådet og EU begrepet islamofobi. Se Kunnskapsdepartementet (2011); Kontaktgruppen for Mellomkirkelig råd for Den norske kirke og Islamsk råd i Norge (2004), *Felles kamp mot islamofobi og antisemittisme*; United Nations (2004), *Confronting Islamophobia: Education for Tolerance and Understanding*, second seminar in a series on Unlearning Intolerance 7 December 2004, New York: UN Department of Public Information; European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC) (2006), *Muslims in the European Union. Discrimination and Islamophobia*, Wien European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia; Council of Europe (2010), *Islam, Islamism and Islamophobia in Europe*, Doc. 12266, Strasbourg: Committee on Culture, Science and Education



på ett nivå, kan ha påvirkning på et annet. For eksempel kan internasjonale konflikter påvirke en bestemt innvandrergruppe og deres forhold til andre innvandrere/minoritetsgrupper eller til storsamfunnet. Den palestinsk-israelske konflikten er ett eksempel på dette og indre stridigheter blant kurdere er et annet. Videre kan en sak som starter lokalt ende opp med å dominere den nasjonale dagsorden. Saken om hijab i politiet er et eksempel. Vi kan også se at nasjonale konflikter kan spre seg raskt internasjonalt, slik som karikaturstriden viste.

### 11.4.3 Strategier for å løse konflikter i samfunnet

Hvilken strategi fører fram til et samfunn med så stort samhold at det fungerer? Både myndighetene og det sivile samfunnet spiller en sentral rolle i å fremme en følelse av rettferdighet og felles tilhørighet. Myndighetenes rolle er enda viktigere i et flerkulturelt samfunn der staten kan være den eneste kilden til fellesskap. Det rettslige grunnlaget for staten, som grunnlov, lover og regler er bindende elementer i et sammensatt samfunn. Borgerne kan leve ut sine rettigheter og plikter, og gis muligheter for innflytelse. Det rettslige grunnlaget tilbyr også det minste grunnlaget for samfunnsmessig enhet, fastsetter grensene for mangfold og struktur, og politisk debatt om samfunnets utvikling.

I prinsippet gjør derfor samfunnets lover og regler det også mulig å forvalte og løse konflikter. Dette forutsetter imidlertid at gjeldende lover og regler blir respektert og at de håndheves. Men denne rammen er ikke en fullgod løsning i det lange løp hvis noen parter ikke opplever loven som rettferdig eller legitim. Personer som føler seg maktesløse og diskriminert, opplever at de er ekskludert fra storsamfunnet, eller at de ikke har like muligheter til å oppnå gode levekår. De vil kunne føle seg urettferdig behandlet og være en kilde til konstant konflikt. Det er derfor av største betydning at statens institusjoner reelt er, og blir sett på som upartisk i sin behandling av alle personer, uavhengig av deres bakgrunn.

<sup>160</sup> Rasisme forstås som ideen at det finnes ulike raser eller etniske grupper som har ulike egenskaper, og at disse ulikhetene legitimerer diskriminering. Se Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2009), Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering 2009-2012.

<sup>161</sup> Pederson, P. (2006), "Multicultural Conflict Resolution". I: M. Deutsch, P. T. Coleman og E. C. Marcus (red.), *The Handbook of Conflict Resolution: Theory and Practice*, San Francisco: Jossey-Bass

I tillegg må det være en reell mulighet til å delta i, og påvirke, beslutningsprosesser som forsøk på å rette på det en oppfatter som urettferdig samt forme den framtidige utviklingen av lover, institusjoner og politikk. Deltakelse gir muligheter for enkeltpersoner og grupper til å samarbeide, til å øke forståelsen for andres virkelighet og til å se seg i sammenheng med samfunnet som helhet. Deltakelse og representasjon i besluttede organer kan også øke (legitim) oppslutning om lover og regler, og sikrer at personer med forskjellig bakgrunn blir vant til å utøve myndighet overfor hverandre. En slik inkludering kan føre til økt tillit til samfunnet for øvrig, særlig innad i innvandrerbefolkningen. Konflikter bør også tas tidlig, nært og lokalt for å legge til rette for samarbeid og kompromiss og for å unngå eskalering til polarisering og vold.

#### 11.4.3.1 Rom for uenighet – målet kan ikke være fullstendig enhet

Som tidligere omtalt kan samfunnet forstås like mye som et «uenighetsfellesskap» som et «verdifellesskap». <sup>162</sup> Den felles utfordringen er å leve med brytninger mellom verdier. Slike brytninger har skjedd historisk og skjer også innad både i flertallet og i mindretallene, blant annet fordi hva en ser som verdier, har endret seg.

Blant viktige momenter i en tenking om å være enige om hvordan være uenig, kan følgende nevnes:

- Det må skilles mellom uenighet og fiendskap, skilles mellom motstander som en skal kunne bekjempe, men som en likevel innrømmer rett til å arbeide for sine synspunkter – og en fiende som en ikke kan kompromisse med, men vil tilintetgjøre.
- Et samfunn kan leve godt med at grupper er motstandere, men ikke med at de ser hverandre som fiender og handler i tråd med dette.
- Når mennesker med ulike syn blir enige, er det utmerket. Men det kan ikke være et generelt mål å oppheve uenighet og konflikt; vi må leve med forskjellene.
- Derimot er det nyttig at uenighetene ikke bygger på mytologier, men på faktisk kunnskap om hva den andre mener.
- Det kan foreligge en praktisk, fungerende enighet om viktige prinsipper, også om begrunnelse

<sup>162</sup> Laird Eriksen, L. (2008), "Verdifellesskap eller uenighetsfellesskap? Håndtering av uenighet i klasserommet". I: O. Leirvik og Å. Røthing (red.) (2008), *Verdier*, Oslo: Universitetsforlaget

sene for dette varierer. Menneskerettigheter kan for eksempel både argumenteres fra et naturrettsstandpunkt, fra et religiøst standpunkt og en opplyst utilitarisme.

- Premisset for en strategi som også innebærer dialog og samtale, er at kulturell forskjellighet ikke innebærer at to sterkt ulike, avgrensede, indre enhetlige blokker står mot hverandre – det er også likheter, gradvise overganger og indre forskjeller i de enkelte gruppene.
- Deltakelse i offentligheten fra mange stemmer er et godt tegn.
- Konflikt kan – på visse vilkår – også integrere. Når en er i konflikt, vender en seg ikke vekk. En ber om å bli sett; en må forholde seg til andre og lærer av andres måter å arbeide på, en må gå i allianser og dermed inngå kompromiser.
- Men det trengs enighet om hvordan man skal kunne være uenig; demokratets framgangsmåter, spilleregler for prosessen.
- Å undertrykke uenighet og konflikt kan gjøre at motsetningene kommer ut på andre, mindre oversiktlige måter.
- Man trenger ikke å være redd for konflikter eller for en debatt med høy temperatur, så lenge konfliktene går inn i det demokratiske systemet. Det man kan være redd for, er dersom noen, fordi de ikke opplever seg inkludert, snur ryggen til hele systemet og søker radikale løsninger utenom.

#### 11.4.3.2 Ulike prinsipper for å løse konflikter

Det finnes flere prinsipper som kan legges til grunn for å løse konflikter:

- Loven
- Tradisjonelle verdier
- Prinsippet om ikke å skade
- Menneskerettigheter
- Dialog

#### *Loven*

Loven er som nevnt grunnleggende og danner rammen for konfliktløsning. Men det er viktig at alle opplever at loven er både rettferdig og legitim og at den kan endres. Derfor må en gå videre og diskutere også andre prinsipper.

#### *Tradisjonelle verdier*

Tradisjonelle verdier og modeller for sameksistens kan ha fungert godt i et land med tilsvarende høy oppslutning blant befolkningen. Men de fun-

gerer ikke hvis de ikke deles av nykommere. Selv om tradisjoner, normer og verdier kan formidles til nye borgere, vil det trolig være vanskeligere å sikre oppslutning om dem.<sup>163</sup> Åpen kommunikasjon, toleranse og respekt er nødvendige elementer i forhandlings- og konfliktløsningsprosesser i flerkulturelle samfunn.<sup>164</sup>

Samtidig vil ikke alle tradisjoner eller praksiser brakt av nykommere bli akseptert av storsamfunnet. Et samfunn har rett til å hindre en praksis som ville føre til nedbryting eller endring i en uønsket retning.

#### *Prinsippet om ikke å skade*

Prinsippet om ikke å skade ligger i bunn for konfliktløsning. Dette prinsippet virker godt når det gjelder fysiske overgrep overfor individer. Men det løser ikke alle problemer med andre konfliktpunkter som angår moralsk eller emosjonell skade. Der noen ser mentale overgrep, kan andre mene det dreier seg om sunn og god praksis. Og prinsippet om ikke å påføre fysisk skade, løser ikke verdikonflikter på gruppenivå.<sup>165</sup>

#### *Menneskerettigheter*

Menneskerettigheter er lagt til grunn som felles verdier. Menneskerettigheter er derfor sentralt for å oppnå en lik følelse av tilhørighet som igjen er nødvendig for å sikre legitimitet til, og oppslutning om samfunnets lover, forskrifter og prosedyrer for konfliktløsning. Men slik det tidligere er påpekt: Hvordan skal allmenne normer oversettes og konkretiseres til handlingsregler? Og hvordan skal en avveie når to høyverdige rettigheter kommer i konflikt? Universelle verdier påberoper seg prinsippet om at det er verdier som eksisterer uavhengig av kultur eller samfunn. Men i praksis kan disse universelle verdiene være for abstrakte til å veilede beslutninger i enkelte tilfeller, fordi de trenger å være relatert til og tolket i lys av samfunnets tradisjoner og historie.

#### *Dialog – et sentralt element i konfliktløsning*

Både eksisterende lov, tradisjonelle verdier, prinsippet om å ikke skade og menneskerettighetene

<sup>163</sup> The Runnymede Trust (2000), *The Future of a Multi-Ethnic Britain. Report of the Commission on the Future of a Multi-Ethnic Britain*, London: Profile Books

<sup>164</sup> Gressgård, R. (2010), *Multicultural Dialogue. Dilemmas, Paradoxes, Conflicts*, New York: Berghahn Books

<sup>165</sup> The Runnymede Trust (2000)

gir viktige retningslinjer for konfliktløsning. Men som vi har sett, gir de ikke alltid uttømmende svar. Så hvordan går en fram for å løse konflikter? Inkluderingsutvalget vil framheve dialog – i ordets mest omfattende forstand – som strategi.

Fra et samfunnsperspektiv er det viktig å legge til rette for konfliktløsning slik at den kan forekomme gjennom bestemte mekanismer og arenaer. Dialogen gir mulighet for en samtale mellom mennesker som har forskjellige syn og der hensikten er å lære av hverandre. Dialogens kjennetegn kan oppsummeres som *lytte, lære og forandring*.<sup>166</sup>

Dialog skjer ikke av seg selv. Snarere må dialog være et bevisst valgt av de involverte partene. Dialog er det motsatte av en la skure holdning, der alle synspunkter uten videre godtas. Dialog innebærer en vilje og evne til å artikulere uenighet og til å forsvare disse uenighetene overfor de som er uenige. Dialog kan noen ganger være en positiv samtale, andre ganger en dyp uenighet eller krangel. Men det som er viktig er at partene fortsetter å snakke sammen. Dialog bygger på forskjellen mellom det en kan kalle anstendig og uanstendig uenighet. Et grunnleggende trekk ved anstendig uenighet er at partene har en åpenhet for å endre standpunkt som svar på velbegrunnet kritikk.

I motsetning til dialog kan vi se en rekke andre strategier, deriblant å *diktare* fra egen styrkeposisjon og *appellere* eller be om forståelse ut fra en underlegen posisjon. Begge disse strategiene krever en betydelig grad av tap. Dessuten vil de ikke bidra til å styrke båndene mellom ulike medlemmer av samfunnet. Snarere kan de bidra til økt frustrasjon og isolasjon med negative konsekvenser for framtidige konflikter.

#### 11.4.4 Ulike mekanismer og institusjoner for forebygging og håndtering av konflikter

Den viktigste innsatsen for å løse konflikter skjer i hverdager, på skoler, arbeidsplasser, i nabolag. Uten menneskers evne til å finne løsninger, til å inngå i nødvendige kompromisser eller klarlegge misforståelser vil et samfunn ikke kunne bestå. Men i tillegg kan det trengs ulike spesielle organer for konfliktløsning.

Det eksisterer allerede ulike typer ordninger for å løse konflikter i samfunnet generelt og mer

spesielt mellom ulike individer og grupper. Følgende er en gjennomgang med sikte på å diskutere hvordan disse ordninger kan utvikles for «å håndtere konflikter når de oppstår».

#### Konfliktrådene

Tradisjoner for mekling finnes verden rundt med røtter i både religion og kultur. Mekling kan defineres som en forlengelse eller utdyping av forhandlingsprosessen som innebærer intervensjon fra en akseptabel tredjepart med begrenset eller ingen autoritativ beslutningsmyndighet. Ordet mekling kom til Norge på 1700-tallet og «har sin rot i det norrøne og førkristne ordet *maka*. En ville *maka* det slik at alt gikk bra, og på denne måten ordne opp eller lage en helhet.<sup>167</sup> I Norge er Nils Christies artikkel «konflikt som eiendom» banebrytende og han kalles for «Konfliktrådenes far».

Konfliktrådet mekler i konflikter som oppstår på grunn av at en eller flere personer har påført andre en skade, et tap eller annen krenkelse. Mekling i konfliktråd er regulert av Lov om mekling i konfliktråd fra 1991. Bruk av konfliktråd er en mulighet for alle som er involvert i en konflikt. Rådene tar opp alle typer konflikter, og er ikke spesielt rettet mot konflikter som springer ut av flerkulturelle samfunn, men har også håndtert denne typen konflikt.<sup>168</sup> Tilbudet er gratis. Et viktig prinsipp bak konfliktrådsordningen er at mennesker selv er i stand til å løse sine konflikter. Konfliktrådet fatter ikke avgjørelser eller dom i konflikter, men legger til rette for at partene selv kommer fram til en løsning eller avtale.<sup>169</sup> Konfliktrådene tilbyr mekling, tilrettelagte møter og stormøter til parter i konflikt som følge av straffbart forhold eller sivile uoverensstemmelser.

Konfliktrådsmekling viser seg svært hensiktsmessig i mange typer saker, og mellom 80-90 prosent av sakene som tas opp til mekling, blir løst ved avtale.<sup>170</sup> Meklingsprosessen er vanligvis konfidensiell og frivillig og kan stoppes når som helst av en av partene, inkludert mekler. Prosessen hjelper partene å reparere forhold, kommunisere mer tydelig, forstå sine egne behov og interesser, og finne kreative løsninger på sine proble-

<sup>167</sup> Dale, G. (2006), *Fra konflikt til samarbeid*, Oslo: Cappelen Akademisk

<sup>168</sup> Innspill fra møtet med Konfliktrådets sekretariat, onsdag den 9. februar 2011, Oslo.

<sup>169</sup> Skåre, T. (2007), "Hva er Restorative Justice?". I: Oslo Kommune Helse- og velferdsetaten (2007), *Faghefte om inkludering og konflikthåndtering i bomiljø*

<sup>170</sup> St.meld. nr. 37 (2007-2008), Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn, Justisdepartementet

<sup>166</sup> Eidsvåg, I. (2006): "Dialog betyr å skjønne mer". I: *Aftenposten*, <http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/article1252532.ece>, hentet 18.05.2011

### Boks 11.2 Konfliktrådenes stormøter

«Stormøter» kan være et godt alternativ i mange saker der en negativ handling berører mange og der konsekvensene kan bli svært alvorlige. Den norske stormøtemodellen er basert på den australske metoden for «community conferencing», og er en systematisk framgangsmåte med fastlagt skript for tilrettelegging av en gruppeprosess som kan lede til endring av konfliktbildet og demping av konfliktnivået. Det arbeides med å øke bruken av stormøter. Ved at flere enn de tradisjonelt definerede partene i en konflikt er med på stormøtet, blir også deltakere i prosessen, noe som kan bidra til en varig løsning.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Prop. 1 S (2010-2011), Justisdepartementet

mer. Meklere er upartiske som ikke pålegger beslutninger, men i stedet fungerer som veiledere av en prosess.

Fordelen med mekling er at den kan gi stabile løsninger. Forutsetningen for mekling er at begge parter ønsker å løse konflikten ut fra et premiss om at en har mer å tape på at en konflikt fortsetter enn på noen av de mulige løsningene. Ulempen er at det kan være vanskelig å finne en uavhengig mekler, som oppfattes som upartisk. I tillegg kan det være at noen ganger har den ene parten rett, slik at gi-og-ta prosessen i meklingen kan virke urettferdig. Til sist, en mekler kan være så løsningsorientert at prosessen styrkes slik den presser svakere parten selv om denne har rett.

Flere studier av meklings- og stormøteprosjekter viser en beskjeden, men positiv effekt på statistikker om tilbakefall.<sup>171</sup> Men det er viktig å ha ytterligere kunnskap på effektene av konfliktløsning gjennom konfliktrådene. Konfliktrådene har angitt at det bør igangsettes mer forskning på sammenlikning av virkninger med strafferettslige

og sivilrettslige prosedyrer og mekling som normativ idé.<sup>172</sup>

Regjeringen ønsker at konflikter løses på tidligst mulig og lavest mulig nivå, blant annet ved å stryke og videreutvikle konfliktrådsordningen.<sup>173</sup> Justisdepartementet har nedsatt en ekstern arbeidsgruppe som skal vurdere hvilke tiltak som bør gjennomføres for å øke bruken av restorative justice og konfliktråd i straffesaksjeden. Arbeidsgruppen skal også vurdere en generell modernisering av konfliktrådsloven. Rapporten fra arbeidsgruppen er planlagt ferdigstilt medio 2011.<sup>174</sup>

Konfliktrådet er godt egnet til å formidle konflikter på individ-, gruppe- og lokalt nivå. I tillegg har rådets arbeidsprosess potensial til å bidra til økt samhold og forståelse mellom ulike individer og grupper.

#### Andre konfliktløsningsmekanismer

Konfliktrådet har gitt opplæring til uavhengige konfliktløsningsorganisasjoner som er etablert i ulike minoritetsmiljøer. Minhaj konfliktråd er ett eksempel. Minhaj konfliktråd er tilknyttet Minhaj-ul-Quran International, Norway i Oslo. Rådet består av fem kvinner og fem menn, samt imamen i menigheten. Minhaj konfliktråd har fokus på forebyggende arbeid gjennom informasjonsarbeid, kunnskapsformidling, mobilisering av frivillige, hjelp ved konflikthåndtering og kursing i konfliktmekling. Minhaj konfliktråd har samarbeid med offentlige instanser som skoler og politi, og er en ressurs med kompetanse på minoritets-spørsmål.<sup>175</sup> Et konfliktløsningscenter har blitt etablert med fokus på de mulighetene og utfordringene som eksisterer når folk bor tett og har forskjellig bakgrunn. Konfliktløsningscenteret tilrettelegger for mellommenneskelig kommunikasjon og har som mål å bidra til bærekraftige bomiljøer, bedre naboskap og samhandling. Disse konfliktløsningsorganisasjonene kan spille en viktig rolle i samarbeid med Konfliktrådet i å tilby tjenester som passer til ulike samfunn. Fordelen med et supplerende tilbud som Minhaj konfliktråd er at man kan komme lettere inn i forskjellige minoritetsmiljøer. Rådet har også håndtert saker som kun har involvert personer fra majoritetsbefolkningen i Norge.<sup>176</sup>

<sup>171</sup> Jf. Braithwaite, J. (2002), "Does Restorative Justice Work?" I: G. Johnstone (red.), *A Restorative Justice Reader: Texts, Sources, Context*, Oxford: Willan Publishing; McCold, P. (2003), "An Experiment in Police-Based Restorative Justice: The Bethlehem (PA) Project". I: P. C. Krakowski (red.), *Correctional Counseling and Treatment*, Long Grove: Waveland Press; Umbreit, M. S., R. B. Coates og B. Vos (2001), "The impact of victim offender mediation: two decades of research". I: *Federal Probation: A Journal of Correctional Philosophy and Practice*, December: 29-35

<sup>172</sup> Andersen, P. (2007), Foredrag på Justisdepartementets konferanse om restorative justice, 9.02.2007

<sup>173</sup> Prop. 1 S (2010-2011), Justisdepartementet

<sup>174</sup> Mandat for Arbeidsgruppe for økt bruk av konfliktråd, Justisdepartementet

<sup>175</sup> Innspill til Inkluderingsutvalgets høringsdag om Verdier og konfliktløsning, tirsdag den 14. desember 2011, Oslo

Det er opprettet muslimske konfliktråd i flere byer i Norge, som yter hjelp til å løse konflikter og til dels også driver forebyggende arbeid. Følgende spørsmål ble nylig tatt opp i Stortinget: «Hvordan stiller regjeringen seg til opprettelse av denne type parallelle religiøst baserte konfliktråd, og hvilke lovmessige rammer har offentlige organer for overføring av saker til slike råd?»<sup>177</sup> «Norsk lov kjenner bare én form for konfliktråd, og det er de 22 konfliktrådene som er opprettet i medhold av konfliktrådsloven.»<sup>178</sup> Men dette er ikke til hinder for å danne uavhengige organisasjoner, som Minhaj er et eksempel på.

#### *Dialog med representasjon fra innvandrerbefolkningen*

Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM) er et regjeringsoppnevnt utvalg som gir råd til myndighetene i saker som angår personer med innvandrerbakgrunn. I tillegg fungerer KIM som en dialogarena der representanter for innvandrerbefolkningen møter politikere og ansvarlige personer fra forvaltningen for å drøfte aktuelle spørsmål. KIM er det sentrale forumet for dialog mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene. Innvandrerråd på kommune- og fylkeskommunenivå bidrar til politisk deltakelse og innflytelse. Flere av disse rådene er samlet under INLO – Innvandreres Landsorganisasjon. Det bør utredes hvordan KIMs arbeid kan koordineres med dagens system med kommunale og fylkeskommunale innvandrerråd, og hvordan dette systemet kan utvides for å øke deltakelse og innflytelse.

#### *Formelle og uformelle dialogfora*

Det finnes formelle og uformelle dialogfora mellom ulike grupper og miljøer i innvandrerbefolkningen, befolkningen for øvrig og myndighetene. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet gir støtte til innvandrerorganisasjoner og annen frivillig virksomhet på lokalt og nasjonalt nivå, herunder tilskudd til drift av lokale innvandrerorganisasjoner og frivillig virksomhet som bidrar til mangfold, dialog og samhandling i lokal-

samfunn. Innvandrerråd og andre ulike innvandrerorganisasjoner er engasjert i forebyggende og holdningsskapende arbeid, samt arbeid i etterkant av hendelser (som Gaza-opptøyene i Oslo) og utbruddet av svineinfluensa. Det bør også nevnes ulike folkemøter, som for eksempel på Litteraturhuset i Oslo og på Oslo Museum, avdeling interkulturelt museum (IKM).

#### *Religion og dialog*

Dialog mellom ulike tros- og livssynssamfunn er veletablert i Norge, og er brukt for å motvirke religionenes konfliktskapende potensial. De organiserte tros- og livssynsdialogene i Norge har bidratt til etablering av viktige kanaler for konfliktløsning. Et eksempel på dette er hvordan dialogen pågikk gjennom karikaturstriden i 2006. Da var det tydelig at det etablerte forholdet mellom kristne og muslimske ledere var et viktig grunnlag for samtale og mekling.<sup>179</sup>

Det kan skilles mellom to typer religionsdialog: Nødvendig og spirituell dialog. Nødvendig dialog føres for å løse et samfunnsproblem. Temaer som har dominert den type dialog er spørsmål knyttet til menneskerettigheter som religionsfrihet, ytringsfrihet og likestilling. Andre eksempler er religionsundervisning i skolen, homoseksualitet og konvertering. Den spirituelle dialogen handler om å komme nærmere inn på andres religion og samtidig være åpen for justeringer av egen.<sup>180</sup>

Den største organisasjonen for dialogarbeid er Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn, som ble etablert i 1996, og som har medlemsorganisasjoner fra alle religionssamfunn i Norge. Myndighetene bruker Samarbeidsrådet som et høringsorgan i religionsspørsmål. En annen viktig institusjonalisert dialogkanal er Kontaktgruppen mellom Mellomkirkelig Råd og Islamsk Råd Norge, som ble opprettet i 1993. Kontaktgruppen har kommet med forskjellige felleserklæringer om for eksempel religion i skolen, antisemittisme og retten til å skifte religion.<sup>181</sup> Det finnes mange ulike lokale dialogfora som i Drammen, Stavanger, Trondheim, Tromsø og Oslo. Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn anbefaler i sitt innspill til Inkluderingsutvalget at det utvikles til-

<sup>176</sup> Ibid.

<sup>177</sup> Spørsmålet ble stilt av stortingsrepresentant Kjell Ingolf Ropstad. KrF, Stortingets spørretime, høstsesjonen 2010.

<sup>178</sup> Besvart av justisminister Knut Storberget. "Jeg er kjent med at det i enkelte religiøse samfunn er etablert meklingsorganer som i dagligtale er kalt konfliktråd. Jeg vil imidlertid understreke at disse ikke er konfliktråd i lovens forstand." Stortingets spørretime, høstsesjonen 2010

<sup>179</sup> Leirvik, O. (2007), *Religionspluralisme. Mangfold, konflikt og dialog i Norge*, Oslo: Pax Forlag

<sup>180</sup> Ibid.

<sup>181</sup> Døving, C. A. (2010), *Religionspluralisme. Religion, migrasjon og integrering*, Oslo: Norges forskningsråd

tak som skaper muligheter for lokale møteplasser for tros- og livssynssamfunn over hele Norge.

Utvalget har hatt samtaler med flere aktører innenfor ulike tros- og livssynssamfunn i Norge. Forum for muslimsk-kristen dialog i Trondheim opplyser at dialogen har bidratt til økt kunnskap om, og respekt for, andres tro, religion og overbevisning. Det har ikke vært noe mål for samtalen å komme fram til enighet, men at dialogen og det å bli kjent med hverandre og hverandres standpunkter, har vært et mål i seg selv. Likevel har det kommet fram en stor grad av enighet om mange tema. Forum for muslimsk-kristen dialog i Trondheim har også i flere sammenhenger vært engasjerte i samfunnsaktuelle temaer som karikaturstriden og barneverntjenester. Erfaringen fra dialogen viser at det har bidratt til et godt klima mellom kristne og muslimer i Trondheimsområdet, og til større trygghet og åpenhet i den offentlige debatten om religion i samfunnet.<sup>182</sup>

Drammen og omegn tros- og livssynsforum (DOTL) har som formål å bedre kontakten mellom ledere og andre representanter fra ulike tros- og livssynssamfunn med et mål om aktivt og konstruktivt å bidra til en god samfunnsutvikling. 11 ulike trossamfunn og foreninger samarbeider i DOTL. DOTL jobber med flere konkrete prosjekter som Gjestebud, seminarer for religiøse ledere, Drammen Sacred Music Festival og Livssynsnøytralt seremonirom. Dialogen har blant annet ført til: En dypere forståelse og respekt blant deltakerne, utvidelse av nettverk og møteplasser, felles stemme i offentlige debatter og kontakt med andre instanser, som for eksempel kommunen, politiet og barnevernet. Som i Trondheim, er formålet med dialogen ikke å endre syn, men erfaringen viser at mulighet for å endre syn nettopp er økt gjennom dialogen.

Felles for alle former for tros- og livssynsdialog er at stabilitet blant deltakere og kontinuitet er viktig. Det er en forutsetning for at samarbeidet, som er oppnådd gjennom dialogen, kan både forebygges og bidra til å løse konflikter. Bredere forankring blant ledere i samfunnet er også viktig og gir legitimitet. I Drammen deltar ordføreren regelmessig på DOTLs aktiviteter. I Trondheim har dialogen støtte fra Nidaros' biskop og ledelsen i Muslim Society i Trondheim.

Likevel er det viktig å stille spørsmål om hvem som deltar i religionsdialogen og hvem som representerer et trossamfunn. Det kan være vanskelig å generalisere en hel religion og deres tilhengere.

En utfordring framover vil være å forankre disse dialogene dypere hos vanlige medlemmer i tros- og livssynssamfunnene, ikke minst blant unge. Noen eksempler på slike samtalefora organisert av ungdommer finnes i Oslo, som *Ung Muslim* ved Det Islamske Forbundet (Rabita). Gitt sekularismens sterke stilling i Norge, kan man anta at religionsdialogen vil ha begrenset betydning for befolkningen for øvrig. Likevel bør erfaringer fra de forskjellige tros- og livssynsfora brukes videre i Norge som inspirasjon om hvordan man kan fremme forståelse og respekt på tvers av tros- og livssynsgrenser. Dette kan bidra til både forebygging og løsning av konflikter.

#### *Konflikter på samfunnsnivå – betydningen av politisk lederskap*

Konfliktrådet, private organer for å løse konflikter, lokale innvanderråd, dialogfora og debattmøter yter vesentlige bidrag til å løse konflikter. Men arbeidsmåtene er best egnet til å håndtere konflikter som er lokale og avgrenset i innhold. Fra flere land ser en imidlertid at konflikter blir løftet opp til samfunnsnivå, at de opptrappes på en slik måte at grupper er i ferd med å stå mot hverandre. Da kan de eksisterende organene for konfliktløsning trolig bare gi begrensede bidrag.

Det kan tenkes ulike scenarioer for slike konflikter: De kan utløses av det som oppfattes som terror eller er et mord på en innvandrerungdom, slike det skjedde i Frankrike i 2005. De kan også utløses av enten en trussel om eller en gjennomført terrorhandling mot mål i Norge. Hvilke organer, strategier og metoder finnes som kan håndtere en slik situasjon? Finnes det en beredskap?

For å bedre koordinering av arbeidet med integrering og mangfold er det opprettet et eget forum – Forum for integrering og mangfold – FIM hvor ni statlige direktorater møtes fire ganger i året. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har ledelse og er sekretariatet for forumet. FIM gjennomførte i 2009 en beredskapsøvelse, som tok utgangspunkt i et terrorrelatert tema med fokus på fasen etter selve terrorhendelsen.<sup>183</sup> Øvelsen involverte offentlige organer, og var en «skrivebordsøvelse». Målet for øvelsen var å avklare ansvars- og rolleforståelse i en oppstått krisesituasjon, finne fram til mulige samarbeidsformer i en krisesituasjon og samarbeid med

<sup>182</sup> Kittelsaa, K. (2009), Erfaringer fra dialog med Muslim Society Trondheim

<sup>183</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2010), *Virksomhets- og regnskapsrapport for IMDi pr. 31.12.09*, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

mediehåndtering.<sup>184</sup> Øvelsen ga noen erfaringer og refleksjoner:

- At det ikke finnes fullgod avklaring av ansvarsforhold og kommandolinjer for en slik situasjon.
- At det er behov for å bevisstgjøre ledelsene i offentlige organer omkring en slik problematikk.
- At også ulike offentlige organer på lokalt nivå, som skolene, bør koples inn.
- At organiserte aktører i det sivile samfunnet, fra dialogfora til fagbevegelsen med sitt tillitsmannsapparat, har en rolle å spille i en slik situasjon.
- At øvelser med andre scenarioer bør gjentas.

FIMs arbeid vil bli videreført i nettverket med direktørene for de velferdsetatene som er sentrale i arbeidet overfor innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre. Nettverket skal videreutvikles for å få best mulig samarbeid om utvikling og implementering av strategier og tiltak. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) vil ha sekretariatsfunksjonen. IMDi vil også etablere tilsvarende regionale nettverk mellom etater på regionalt nivå.

Å utforme et fast tiltak som skal anvendes i ulike kritiske situasjoner, er selvsagt ikke mulig. Men utvalget anser at både hver og en av innbyggerne og ulike lederskap, i organisasjoner og i det sivile samfunnet må tenke gjennom hvordan en opptrer i en konflikt. Inkluderingsutvalget vil i denne sammenhengen peke på det helt spesielle ansvaret som hviler på ledende politikere, ikke minst de helt sentrale medlemmer i en regjering, men også på andre sentrale ansvarlige politikere. Som ledere og representanter for den norske staten kan deres valg være avgjørende for retningen på og utfallet av konflikten. Det politiske lederskapet sitter både med det formelle ansvaret, med det legale grunnlaget, med maktmidler og med legitimitet til å handle. Inntrykket fra håndteringen av slike dramatiske konflikter i andre land er at valgene politikerne og regjering gjør, kan få effekter langt ut over den aktuelle situasjonen.

## 11.5 Forslag til målformuleringer, strategier, tiltak og indikatorer

Ifølge mandatet skal utvalget diskutere, vurdere og foreslå tiltak knyttet til:

<sup>184</sup> Integrerings og mangfoldsdirektoratet (2009), *Evalueringsrapport fra øvelsen Joint Relief*, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

- Hvilke felles verdier bør danne grunnlaget for vårt flerkulturelle samfunn, og hva som kan gjøres for å sikre at hele befolkningen slutter opp om disse verdiene.
- Hvilke aktuelle og mulige konfliktområder som finnes i det flerkulturelle samfunnet hvor ulike verdier og prinsipper kan komme i konflikt, og hvordan samfunnet best kan håndtere slike konflikter når de oppstår.

Med bakgrunn i drøftingen foran presenteres her utvalgets anbefalinger om hvilke mål, strategier, tiltak og indikatorer som bør legges til grunn for videre politikktutvikling innenfor temaet verdier, fellesskap og konfliktløsning.

### Mål

#### Hovedmål

De felles verdiene som skal danne grunnlag for vårt flerkulturelle samfunn skal være forankret i de universelle menneskerettighetene, blant annet retten til liv, personlig frihet og rettssikkerhet. Viktige verdier ved det norske samfunnet skal være likestilling, likeverd, ytringsfrihet, religionsfrihet, solidaritet, økonomisk og sosial likhet, vitenskapelig tenkemåte, toleranse og deltakelse i demokrati og sivilsamfunn.

#### Delmål 1

At innbyggerne kjenner til lover og slutter opp om grunnleggende rettigheter og plikter.

#### Delmål 2

At innbyggerne kjenner tilknytning, opplever tilhørighet og føler seg inkludert i det norske samfunnet.

#### Delmål 3

Alle samfunnsborgere skal oppleve tilhørighet til et fellesskap som er basert både på lojalitet til felles verdier og aksept av mangfold og forskjeller, og som er så robust at det tåler påkjenninger.

#### Delmål 4

At konflikter og uenigheter skal løses i tråd med demokratiets spilleregler.

Et mer mangfoldig samfunn innebærer at borgerne blir mer forskjellige i livsstiler, verdispørsmål, trosformer og uttrykksformer. Verdier i et

inkluderingsperspektiv er å skape fellesskap som bidrar til et velfungerende mangfoldssamfunn. Et mangfoldig samfunn må ha rom for uenighet. Målet kan ikke være fullstendig enhet. Samfunnet må forstås like mye som et «uenighetsfellesskap» som et «verdifellesskap». Demokratiets framgangsmåter og spilleregler er grunnleggende for at vi kan leve med uenighet.

### Strategier og tiltak

Strategier for å nå målene vil blant annet være avhengig av ambisjonsnivå, innretning og konkretisering av målformuleringene foran. Strategiene skal være relevante for integrering og inkludering og bidra til endring i ønsket retning. Nedenfor omtales strategier og framgangsmåter som utvalget vil anbefale.

#### 11.5.1 Oppslutning om felles verdier

##### *Strategi*

For å få til oppslutning om felles verdier må det satses på en *inkluderingsstrategi* som tydeliggjør at grunnlaget for det norske samfunnet er norsk lov, demokrati og felles verdier, slik de er uttrykt i universelle menneskerettigheter. Det må tydelig markeres hva som er uakseptabelt og står i motstrid til de grunnleggende verdiene. Med et slikt felles grunnlag kan samfunnet også bære kulturelle forskjeller. Det skal også være eksplisitt hva som er viktig å fremme for å skape oppslutning om felles verdier. Strategien inneholder følgende elementer:

##### *Informasjon, opplæring og gjensidig kunnskap*

Det er vesentlig at nye innbyggere har tilgang til informasjon om det norske samfunnets grunnlag. Informasjon må være tilpasset og gis gjennom praktisk veiledning slik at forventinger, rettigheter og plikter er tydelige. Innvandrere og befolkningen for øvrig har ansvar for å kjenne til samfunnets grunnleggende verdier og kjøreregler. Men det er også behov for å «oversette» og å klargjøre hva en mener med sentrale begreper for å skape større forståelse mellom grupper. Norskopplæring med samfunnskunnskap og introduksjonsprogrammet er for mange innvandrere starten til opplæring i medborgerskap, til å lære om rettigheter og plikter. Opplæringen skal fortsette i grunnskolen, i voksenopplæring og det sivile samfunnet, både i det tradisjonelle organisasjonslivet og i innvandrersorganisasjoner. Den gjensidige

kunnskapen mellom gruppene bør øke for å forstå hvordan andre tenker og handler og for å kunne unngå misforståelser. Mennesker som tilhører flertallet, har behov for kunnskap, både om sin egen måte å fungere på og om det minoritetene står for.

##### *Fleridentitet*

Det skal være rom for en sammensatt identitet, der en kan være norsk og også ha en identifikasjon med opphavskultur og -samfunn. Demokrati, lover og felles verdier danner en ramme for fleridentitet. Det skal anerkjennes at mennesker har kulturelle elementer med seg og at disse også har en plass i offentligheten. Et mer mangfoldig samfunn omfatter også et flerreligiøst samfunn.

##### *Gjensidige forventinger, toveis prosess*

Integrering er en prosess som berører alle i samfunnet. Strategien preges av gjensidighet – alle som bor i Norge har rett og plikt til å bidra til fellesskapet gjennom utdanning, arbeid og deltakelse i demokrati og sivilsamfunn. Tydelige krav skal stilles til alle borgere, uavhengig av bakgrunn, om tilslutning til demokratiet, lover og felles verdier.

##### *Likebehandling – bekjempe diskriminering*

Klare ytringer fra myndighetene om at alle borgere hører til landet, uansett bakgrunn. Anerkjennelse av at innvandrerbefolkningen er en ressurs for landet. Innvandring medfører endringer som igjen kan bidra til konflikter. Diskriminering kan undergrave oppslutning om felles verdier. Det trengs aktive tiltak for å sikre frihet fra forskjellsbehandling grunnet etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn. Kunnskap om diskrimineringens art, omfang og årsaker bør forbedres. Likeverdige offentlige tjenester som er tilpasset mangfoldet i befolkningen er vesentlig for et inkluderende samfunn.

##### *Dialog*

Diskusjon og dialog skal brukes for å muliggjøre meningsutveksling, skape forståelse og utjevne motsetninger. Hensikten med dialog er å lære av hverandre. Flere felles møteplasser og arenaer for dialog er viktig for å fremme toleranse og respekt og styrke samfunnets samhold.



### Forslag til tiltak

Tiltakene som foreslås nedenfor, er ment som anbefalinger for ulike sektormyndigheter. For å bygge opp kunnskap er det nødvendig at ansvaret plasseres og nødvendige ressurser prioriteres. Aktuelle ansvarlige for kunnskapsbygging kan være BLD, IMDi eller LDO. Mest sannsynlig vil det være behov å fordele koordinerings- og pådriveransvaret på disse tre instansene. Regjeringen vil ha et særlig ansvar for at underliggende forvaltningsorganer sikrer likeverdige offentlige tjenester for innbyggerne.

- Utvikle en verdiindeks med indikatorer som kan oppsummere og følge utviklingen i sentrale verdistandpunkter i befolkningen gjennom systematiske undersøkelser.
- Utvikle en interaktiv, nettbasert veileder i verdi- og konfliktspørsmål som tydeliggjør opplæringsbehov og er praktisk rettet med eksempler på situasjoner og dilemmaer.
- Bedre kunnskap om innvandrerbefolkningens holdninger til felles verdier.
- Bedre kunnskap om diskrimineringsens art, omfang og årsaker.
- Bedre kunnskapsformidling og håndheving av diskriminerings- og likestillingslovverk.
- Styrke ressursene til Likestillings- og diskrimineringsombudet.
- Offentlige institusjoner oppfordres til å gå gjennom sin virksomhet for å vurdere om de fremmer inkludering. Som eksempel: Skoler, høyskoler og universiteter bør vurdere om faginnhold og opplegg ivaretar slike formål.
- Krav om at offentlige tjenester må tilpasses den enkeltes behov for å sikre resultatlikhet – likebehandling kan også innebære at ulike tilfeller behandles ulikt.
- Gjennomgang av offentlige tjenester for å sikre at det tilbys likeverdige tjenester, som for eksempel i politiet, barnevernet og helsevesenet.
- Styrke kompetanse til å bekjempe diskriminering i offentlige instanser og det sivile samfunn, og rekruttere flere ansatte med innvandrerbakgrunn.
- Rett/plikt til norskopplæring med samfunnskunnskap for alle med permanent oppholdstillatelse Norge.
- Bruk av statsborgerskap som et aktiv virkemiddel i en strategi for inkludering.
- Gjennomgå statsborgerseremoniordningen for å vurdere hvordan deltakelse kan økes og seremonien videreutvikles for at statsborgerskap i størst mulig grad skal bidra til inkludering, derunder vurdere å gjøre ordningen obligatorisk.

- Det bør vurderes å ta inn en ny verdiparagraf i Grunnloven som uttrykker samfunnets verdigrunnlag, og hvordan Grunnlovens vern av menneskerettighetene kan tydeliggjøres.
- Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunnets rapport om livsfaseriter bør vurderes lagt til grunn for et arbeid med sikte på å fjerne diskriminerende bestemmelser.
- Et mindretall av utvalgets medlemmer, bestående av Solfrid Berntsen, Inés Hardoy, Osmund Kaldheim, Jill Loga, Norvald Mo, Asle Toje, Thomas Wanjohi og Ragnhild Aashaug, anbefaler at det innføres en egen statsborgerprøve som dokumenterer grunnleggende kunnskap i norsk og kjennskap til norske samfunnsforhold for innvilgelse av statsborgerskap. Et flertall bestående av Rita Abrahamsen, Marco Elsafadi, Toril Sundal Leirset, Knut Kjeldstadli, Julia Maliszewska, Obiajulu Odu, Ambreen Pervez, Dhalayan Velauthapillai og Henriette Sinding Aasen vil ikke innføre en slik ordning, men er for en videreføring av dagens ordning med krav om gjennomført norskopplæring og samfunnskunnskap.
- Et flertall av utvalgets medlemmer, bestående av Rita Abrahamsen, Inés Hardoy, Knut Kjeldstadli, Julia Maliszewska, Obiajulu Odu, Ambreen Pervez, Toril Sundal Leirset, Dhayan Velauthapillai, Thomas Wanjohi og Ragnhild Aashaug, tilrår å innføre en ordning med dobbelt statsborgerskap. Ett mindretall av utvalgets medlemmer, bestående av Norvald Mo, tilrår en ordning som tillater at barn kan ha dobbelt statsborgerskap inntil de fyller 18 år, og at de deretter må velge ett statsborgerskap. Et annet mindretall, bestående av Solfrid Berntsen, Marco Elsafadi, Osmund Kaldheim, Jill Loga og Henriette Sinding Aasen, viser til at det er argumenter både for og mot dobbelt statsborgerskap, at spørsmålet ikke er utredet av utvalget, og tilrår at utvalget ikke tar stilling til et så komplisert spørsmål, som også har flere andre perspektiver enn det rent integreringsmessige. Asle Toje vil beholde dagens ordning som i utgangspunkt ikke aksepterer dobbelt statsborgerskap.

### Indikatorer

- Andel i befolkningen som ifølge årlig holdningsundersøkelse mener at «alle innvandrere i Norge bør ha samme mulighet til arbeid og andre goder som nordmenn».
- Andel innvandrere og etterkommere som ifølge årlig holdningsundersøkelse sier at de har

tillit til og at de blir behandlet med respekt av rettssystem, politi, helsevesen og andre offentlige myndigheter.

- Andel innvandrere og etterkommere som ifølge årlig holdningsundersøkelse sier at de har opplevd urettmessig forskjellsbehandling og diskriminering på grunn av sin bakgrunn, hudfarge mv.
- Andel innvandrere og etterkommere som ifølge årlig holdningsundersøkelse sier at de opplever tilhørighet til Norge.
- Gjennomførte informasjons- og kommunikasjons tiltak med kunnskapsformidling til befolkningen for øvrig, kommuner, statlige etater, partene i arbeidslivet og frivillige organisasjoner om integrerings- og inkluderingspolitikken.
- Antall etater og kommuner som har forpliktet seg til å arbeide aktivt for tilpasning av tjenestene til mangfoldet i befolkningen.
- Andel innvandrere som kvalifiserer for norsk statsborgerskap, som søker om det, og andel som ønsker å markere dette gjennom deltakelse i statsborgerskapsseremonier.
- Antall organisasjoner som har laget et eget program og strategi for integrering.

### 11.5.2 Konfliktløsning i samfunnet

#### *Strategi*

Konflikt anses som en naturlig del av samfunnet og kan – på visse vilkår – også virke samlende. Det skal satses på en *strategi for dialog* hvor det ikke skal være et generelt mål å oppheve uenighet og konflikt; vi må leve med forskjellene. Men det trengs enighet om hvordan man kan være uenig og det er demokratiets framgangsmåter og lovverk som danner grunnlaget for konfliktløsning i samfunnet. Strategien inneholder følgende elementer:

#### *Konfliktens ramme*

Samfunnets lover og regler gir grunnlag for samhold, fastsetter grensene for mangfold og struktur for diskusjon, dialog og utvikling. Innbyggerne skal akseptere eksisterende lover, også der en selv har andre synspunkter. Arbeid for å endre lovene er legitimt og skal ikke oppfattes som farlig, så lenge det skjer innenfor det demokratiske politiske systemet. Det skal tilrettelegges for deltakelse i demokrati og det sivile samfunn. Det er ønskelig at diskusjoner og konflikter ikke undertrykkes, men skjer i offentligheten for å unngå radikale løsninger utenom det demokratiske systemet.

#### *Kunnskap*

Kunnskap er sentralt for både forebygging og løsning av konflikter. Dette gjelder kunnskap om mulige konfliktområder og hvordan de utvikler seg, samt kunnskap om levekår blant forskjellige grupper i samfunnet. Det er behov for kunnskap om hvordan ny teknologi kan forsterke konflikter, men også hvordan teknologi kan brukes for å forebygge og løse konflikter. I dialog om uenigheter er det en fordel om diskusjoner bygges på faktisk kunnskap og ikke om fordommer og mytologier.

#### *Dialog og møteplasser*

Dialog er et sentralt element i konfliktløsning. Den har en egenverdi, og det er viktig å legge opp til debatt og deltakelse, preget av åpenhet og bevissthet rundt når mennesker med ulike verdier møtes. Dette omfatter også å ha ventiler for uenighet der synspunkter kan komme fritt til uttrykk, slik at det ikke legges lokk på uenighet. Felles arenaer for kontakt og samhandling mellom grupper er viktig for det forebyggende arbeidet. Det kan legges til rette for bevisstgjøring og eventuelt meningsbryting. Kommuner og fylkeskommuner bør ha en strategi for dialog med innvandrerbefolkningen og ta initiativ til etablering av lokale møteplasser. Det bør tas i bruk ulike modeller for møteplasser for å ivareta interessene til grupper med særlige behov, for eksempel gjennom råd, utvalg og dialogforum.

#### *Konflikter skal håndteres tidlig, nært og lokalt*

Det er viktig at konflikter håndteres tidlig, på lavest mulig nivå og lokalt for å hindre at de eskaleres til polarisering og vold. Dette kan også rom for en konstruktiv tilnærming til uenighet.

#### *Eksisterende institusjoner og mekanismer*

Eksisterende strukturer skal brukes til å løse konflikter. Prinsipper og erfaringer med dialog og konfliktløsning utarbeidet gjennom forskjellige institusjoner og arenaer, som for eksempel Konfliktrådet og dialog mellom ulike tros- og livssynsamfunn, gir en viktig veiledning for hvordan man kan jobbe aktivt med både forebygging og håndtering av konflikter.

Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM), samt Innvandrernes Landsorganisasjon (INLO) og lokale innvandrer-råd kan gi råd i saker som angår innvandrerbefolkningen, samt føre dialog mellom innvandrer-

befolkningen, myndighetene og eventuelt andre organisasjoner. De kan også bidra til det forebyggende arbeid gjennom å gi innvandrere muligheter for deltakelse i demokrati og organisasjonsliv.

Håndtering av karikaturstriden og Gaza-opp-tøyene i Oslo viser at politisk lederskap er viktig for konfliktløsning på samfunnsnivå. Myndighetenes rolle er avgjørende og bør bidra til en løsning og ikke til en eskalering konflikter. Derfor er det viktig at alle offentlige instanser har gode rutiner og beredskap for å kunne håndtere konflikter. Nettverket med direktørene for de velferdsetatene som er sentrale i arbeidet overfor innvandrerbefolkning med Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) som sekretariat, vil ha en viktig funksjon som samarbeidsforum i forbindelse med krisekommunikasjon og holdningsskapende arbeid. Dette nettverket bør utvikle planverk og strategier til bruk i en krisesituasjon.

#### Forslag til tiltak

- Økt informasjon om arenaer for dialog og konfliktløsning, samt opplæring i bruk av disse for å løse konflikter.
- Utvikle en interaktiv, nettbasert veileder i konflikt- og verdispørsmål som tydeliggjør opplæringsbehov og er praktisk rettet med eksempler på situasjoner og dilemmaer
- Antisemittisme, islamofobi, rasisme og flerkulturell forståelse bør vektlegges mer i skolen. Jubileet for allmenn stemmerett i 2013 og grunnlovsjubileet i 2014 bør brukes til en nasjonal mobilisering for inkludering, mot rasisme, antisemittisme og islamofobi.
- Utrede koordinering av KIMs arbeid med dagens system med kommunale og fylkeskommunale innvandrerråd, herunder om det bør være innvandrerråd i kommunene.
- Dialogarbeid skjer mellom ledende, formelle representanter for ulike miljøer, med makt. Det bør også skje mellom medlemmer, unge mennesker, mer marginale deltakere slik at flere stemmer blir hørt.
- Kommuner/fylkeskommuner bør utarbeide strategier for dialog med innvandrerbefolkningen og legge til rette for etablering av lokale møteplasser.
- Øke bruk av konfliktråd slik at konflikter løses tidligst mulig og på lavest mulig nivå.
- Styrke konfliktrådenes ressurser og kompetanse på å løse konflikter hvor innvandrere er involvert, og avklare hvordan de kan samar-

beide med uformelle meklingsorganer etablert i religiøse miljøer.

- Videreføring og utvikling av FIMs beredskapsøvelse i statlige direktorater og med kobling til ulike offentlige organer og det sivile samfunnet på lokalt nivå.
- Utvikling av dialog som metode, ikke ved å harmonisere og unnvike, men også ved å skape et rom der en kan utfordre. Den kompetansen for dialog som er utviklet blant annet innen livssynsdialog mellom nasjonale organisasjoner, bør formidles til andre arenaer.
- Vurdere etablering av lokale «Dialogens hus», et kontor- og aktivitetsfelleskap og et kompetansesenter for dialog og kunnskap om tro og livssyn.
- Videreutvikling av regelmessig dialog mellom ulike og tros- og livssynssamfunn og politiske ledere.
- Vurdere behovet for et regjeringsoppnevnt råd eller lignende som regjeringen kan bruke til å drøfte verdi- og konfliktspørsmål og som kan gi råd til regjeringen i slike spørsmål.
- Stortinget bør, slik det gjøres i noen land, få presentert en kortfattet årlig melding om status og utvikling i integreringsarbeidet<sup>185</sup> basert på de resultatmål og -indikatorer regjeringen fra før har etablert, og hvor utvalgets forslag om nye og skjerpede resultatkrav blir inkludert.

#### Indikatorer

- Gjennomførte samarbeidstiltak mellom myndighetene og innvandrerbefolkningen og utvikling av flere lokale møteplasser.
- Antall lokale møteplasser.
- Antall saker henvist til og behandlet av Konfliktrådet.
- Videreutvikle konfliktberedskapstiltak mellom statlige etater.
- Antall dialogfora mellom ulike tros- og livssynssamfunn.
- Videreutvikle dialog mellom myndighetene og ulike tros- og livssynssamfunn.

<sup>185</sup> Se Citizenship and Immigration Canada (2011), *Annual Report on the Operation of the Canadian Multiculturalism Act 2009/2010*, <http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/multi-report2010.pdf>, hentet 15.04.2011 og Victorian Multicultural Commission (2009), *Reporting requirements under the Multicultural Victoria Act 2004*, <http://www.multicultural.vic.gov.au/about-us/legislation/reporting-requirements>, hentet 01.06.2011

## Kapittel 12

# Bokonsentrasjon av innvandrere i byområder

### 12.1 Innledning

Inkluderingsutvalget skal i følge mandatet vurdere «hvilke utfordringer som knytter seg til bokonsentrasjon av enkelte grupper (av innvandrere) i byområder (segregering), og foreslå hvordan disse utfordringene kan løses».

Utvalget har presisert problemstillingene slik:

- Innebærer bokonsentrasjon av innvandrere utfordringer som utelukkende skyldes og kan forklares ut fra forekomsten av bokonsentrasjon i seg selv?
- Kan høy bokonsentrasjon av innvandrere bidra til å forsterke andre utfordringer for integrering og inkludering, som skyldes helt andre forhold?
- Hvilken betydning har bokonsentrasjon av innvandrere i byområder for integrering og inkludering, herunder arbeid, utdanning, samfunnsdeltakelse, sosial mobilitet og levekår for øvrig?
- Hvilke mål, strategier og tiltak kan best løse de utfordringene som identifiseres?

Bokonsentrasjon av innvandrere eller grupper med forskjellig etnisk opprinnelse, er et tema det lenge har vært stor interesse for i flere land i Europa, og ikke minst i USA. I storbyer er det ikke uvanlig at enkelte områder domineres av én synlig gruppe. I kjølvannet av økt innvandring til de skandinaviske land, har temaet også fått økt oppmerksomhet i Sverige, Danmark og Norge. I Norge har det særlig vært interesse for den «ikke-vestlige» innvandrerbefolkningens bosettingsmønster i Oslo. Fokuset har vært på graden av bokonsentrasjon og utviklingen av denne, herunder skolesegregering, og hvilke konsekvenser det kan få for integrering.<sup>1</sup> Det typiske i Oslo og andre skandinaviske storbyer er imidlertid at det er mange forskjellige innvandrergrupper som bor i de områdene hvor innvandrerandelen er høy, og ikke én bestemt gruppe.

Hvordan bokonsentrasjon av innvandrere skal forstås som fenomen rår det uenighet om, ikke

bare i offentlig debatt, men også blant forskere. Uenigheten omfatter både årsaker, konsekvenser og tiltak.

Inkluderingsutvalget har lagt vekt på en kunnskapsbasert tilnærming,<sup>2</sup> basert på fakta og empiri om forholdene i Norge, og med et fokus på situasjonen i Oslo. I dette kapitlet gjennomgås kunnskap og forskning på feltet, og det drøftes hvilke utfordringer bokonsentrasjon kan medføre. Temaet gir rom for ulike virkelighetsforståelser, og de ulike synspunktene vil bli omtalt. Basert på gjennomgangen anbefaler utvalget til slutt hvilke mål, strategier og tiltak som bør legges til grunn for utvikling av politikken på feltet.

### 12.2 Begrepsavklaringer

I en by der minoritetsgrupper og majoritetsbefolkningen er jevnt fordelt i byrommet, sier man at gruppene er romlig integrerte. Det innebærer at det både er mulig for innvandrere å bosette seg overalt sammen med majoriteten, og at innvandrere ønsker å gjøre det. Dette er i tråd med tanken om at integrering er en toveis prosess.

Bokonsentrasjon betyr at et avgrenset byområde domineres av en gruppe mennesker som blir tilskrevet en eller annen form for felles kjenne-tegn, og at de som gruppe er skjevt fordelt i byrommet.

I de tilfeller hvor det er frivillig og ønsket av beboerne å bo i et avgrenset område, snakker man gjerne om *separerte* bomiljøer. I de tilfeller hvor årsakene og bakenforliggende mekanismer

<sup>1</sup> Innspillene som kom inn gjennom Inkluderingsutvalgets nettbaserte Dialogomat (jf omtale i kapitlet Inkluderingsutvalgets dialogarbeid), viste at mange var bekymret for situasjonen i områder der innvandrere utgjør en stor andel. Eksempler på synspunkter var: "Hindre at innvandrere samler seg i egne områder". "Ikke ha gettoer, f.eks Fjell i Drammen", "Spre innvandrerne ut over landet" "Nedsatt bostøtte i pressområdene (Oslo, Drammen)"

<sup>2</sup> I mandatet til utvalget presiseres det at "utvalget skal ta utgangspunkt i foreliggende forskning og kunnskap på feltet ..."

er knyttet til ufrivillige faktorer, og ikke er ønsket av de som bor der, taler man om *segregerte* bomiljøer. Segregering, eller bostedssegregering, innebærer en tvangsmessig adskillelse.<sup>3</sup> Det er sjelden at man finner segregering eller separasjon i rendyrket form, og det kan være et samspill mellom disse to prosessene.

Omfattende separasjonsprosesser kan danne en såkalt *enklave* som er et «område der medlemmene av en bestemt befolkningsgruppe, selvdefinert på bakgrunn av etnisitet, religion eller andre kriterier, kommer sammen for å beskytte og fremme sin økonomiske, sosiale, politiske og/eller kulturelle utvikling.»<sup>4</sup> Omfattende segregeringsprosesser kan på sin side resultere i en såkalt *getto* som er et «byområde der en bestemt etnisk eller kulturell «minoritets» gruppe er i flertall (over 50 prosent), og hvor det er en opphopning av levekårsproblemer.»<sup>5</sup> I motsetning til dette er innvandring til Norge og Oslo karakterisert ved mange nasjonalitetsgrupper og bakgrunn fra 215 ulike land, og ikke av at det er én dominerende gruppe. Selv den største gruppen, pakistanere, utgjør ikke mer enn 3,6 prosent av Oslos befolkning. Jf omtale under avsnitt 12.3.1.

Bostedssegregering kan omfatte ulike dimensjoner som demografi (alder, sivilstatus, familie-fase, husholdningsstørrelse mv), økonomi (inntekt, arbeid, utdanning mv), og/eller etnisk og nasjonal bakgrunn (Søholt 2010). Dersom innvandreres bosettingsmønster kun skyldes økonomiske, demografiske og sosiale forhold, og diskriminering, har begrepet etnisk segregering liten analytisk verdi.<sup>6</sup>

Kriteriene for at et område kan sies å være preget av bokonsentrasjon er ikke gitt, og vil avhenge av hvordan man måler:

<sup>3</sup> Ordets etymologiske betydning kommer fra det latinske "segregare" som betyr å adskille. Store norske leksikon definerer segregasjon (samfunnsvitenskap) slik: "Ordet er særlig blitt brukt om forsøk i visse land på å opprettholde sosiale skiller mellom befolkningsgrupper etter etniske skillelinjer, i form av restriksjoner på inngåelse av ekteskap, adgang til skoler o.l. Motsatte bestrebelse er blitt kalt integrasjon."

<sup>4</sup> Marcuse, P. (2001), *Enclaves Yes, Ghettos, No: Segregation and the State*, Paper presentert på Lincoln Institute of Land Policy konferansen, [http://www.lincolninstitute.edu/pubs/dl/605\\_marcuse.pdf](http://www.lincolninstitute.edu/pubs/dl/605_marcuse.pdf), hentet 05.05.2011

<sup>5</sup> Definisjonen er hentet fra en presentasjon holdt av Kristin Henriksen fra SSB på konferansen *Det nye vi*, 13.01.2010. Se også <http://www.ssb.no/vis/magasinet/analyse/art-2002-09-04-01.html>

<sup>6</sup> Wessel, T. (1997), *Boligsegregasjon. En drøfting av underliggende prosesser*, Rapport, Oslo: Norges byggforskningsinstitutt; Søholt, S. (2010), *Etniske minoriteter og boligmarkedet. Integrert, marginalisert, segregert*, Tema-notat fra IMER-programmet, Oslo: Forskningsrådet

- For det første vil størrelsen på bokonsentrasjon avhenge av måleenheten som brukes. Det vanligste målet på bostedssegregering er dissimilaritetsindeks. D-indeksen måler graden av likhet i fordelingen av to befolkningsgrupper over et antall geografiske underområder. Målet angir hvor stor del av den ene eller andre befolkningsgruppen som må flytte til et annet underområde for at de to gruppene skal være likt fordelt. Med «likt fordelt» menes at andelen av befolkningsgruppene som befinner seg i det enkelte underområde skal være den samme. Verdien av indeksen varierer mellom 0 (helt lik fordeling) og 100 (helt ulik fordeling). D-verdier under 30 blir i amerikanske studier regnet som lave, mellom 30 og 60 betraktes som moderate, mens verdier over 60 regnes som høye.<sup>7</sup>
- For det andre vil størrelsen på bokonsentrasjon som måles avhenge av hvor store eller små områder som sammenlignes og hvordan de avgrenses. Hvor den geografiske grensen skal trekkes for det området som kan sies å utgjøre bostedet, nabolag, oppvekstmiljø mv er ikke alltid gitt, og en slik inndeling vil heller ikke gripe beboernes sosiale relasjoner i et større bysamfunn. Vanlige brukte inndelinger i Norge i forbindelse med studier av bostedssegregering er bydeler, delbydeler og grunnkretser, og skolekretser i studier av skolesegregering. Amerikanske studier har gjerne inndelt byene i «wards» på 6 000 – 12 000 personer, som er større enn den gjennomsnittlige delbydelen i Oslo (ca. 6 000), eller «census tracts» som kan være noe mindre. I Danmark avgrenses boligområder helt ned til 500 personer og utsatte områder helt ned til 1 000 beboere. Jo mer finmasket nett som brukes, jo høyere verdi på bokonsentrasjon. Dette må det tas hensyn<sup>8</sup> til når man sammenlikner undersøkelser fra ulike land.<sup>9</sup>
- For det tredje vil bokonsentrasjon avhenge av<sup>10</sup> hvilken befolkningsgruppe man måler, om konsentrasjonen som måles er av enkeltstående etniske eller nasjonale grupper, av såkalte «ikke-vestlige» innvandrere samlet, eller for

<sup>7</sup> Blom, S. (2001), *Økt bokonsentrasjon blant innvandrere i Oslo - er toppen snart nådd?*, Samfunnspeilet 2/2001, Statistisk sentralbyrå

<sup>8</sup> Blom, S. (2002), *Innvandrerens bosettingsmønster i Oslo, SØS 107*, Statistisk sentralbyrå

<sup>9</sup> Blom, S. (2006a), *Innvandrere i Norge og Danmark: Høyest innvandrерandel i Oslo, men større segregasjon i danske byer*, Samfunnspeilet 4/2006, Statistisk sentralbyrå.

<sup>10</sup> Sosialministeriet (2010), *Ghettoen tilbake til samfundet*

hele innvandrerbefolkningen. Det vanligste er å måle konsentrasjonen av den enkelte etnisk gruppe eller nasjonalitetsgruppe, men andelen innvandrere fra «ikke-vestlige land» blir også ofte målt. Dette vil være avhengig av den aktuelle problemstillingen. Derimot er det uvanlig å måle bokonsentrasjon for hele innvandrerbefolkningen samlet (som i Norge har bakgrunn fra 215 land).

## 12.3 Faktagrunnlaget<sup>11</sup>

### 12.3.1 Bosettingsmønsteret blant innvandrere i Norge

Per 1.1.2011 bodde det 600 900 innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i Norge. Dette utgjør 12,2 prosent av befolkningen og tilsvarer det vi her betegner som «innvandrerbefolkningen». Innvandrerbefolkningen bor generelt mer konsentrert i hovedstadsregionen enn befolkningen for øvrig. Innvandrere bor i, og flytter til, sentrale strøk, spesielt områdene i og rundt de store byene, i større grad enn majoritetsbefolkningen. 28,3 prosent av alle innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i Norge bor i Oslo, og 12,7 prosent bor i Akershus.

Selv om innvandrerbefolkningen er konsentrert i sentrale strøk, har det skjedd en viktig endring i bosettingsmønsteret de senere årene. Andelen av innvandrerbefolkningen som bor i Oslo gikk ned med nesten fem prosentpoeng fra 1999 til 2009, og ytterligere ett prosentpoeng fra 2009 til 2010. Det bor nå personer med innvandrerbakgrunn i alle landets kommuner. I 409 av landets 430 kommuner var det flere innvandrere som flyttet inn enn ut i 2010. Det var bare en av landets kommuner som ikke hadde innvandring i 2010. Disse tallene kan tyde på det skjer en sakte spredning av innvandrerbefolkningen til alle landets kommuner, samtidig som andelen i Oslo og på Østlandet forblir høy (Søholt 2010). Det er flere årsaker som spiller sammen og fører til at andelen av landets innvandrere bosatt i Oslo går ned, samtidig som andelen bosatt i landet for øvrig går opp. For det første har den nye store gruppen av arbeidsinnvandrere et mer spredt bosettingsmønster utover landet. For det andre har den norske bosettingsmodellen for flyktninger med spredt geografisk bosetting i kommuner og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram i bosettingskommu-

nen, bidratt til mindre bokonsentrasjonen av flyktninger i storbyene.

«Dei utgjør også ein stor del av folketilveksten i landet. Kvar dei buset seg, vil derfor kunne påverke balansen i busetnadsmønsteret på lengre sikt».<sup>12</sup> Tall som IMDi har innhentet fra SSB viser at innvandring står for positiv befolkningsvekst i mange kommuner. I 2009 hadde 156 kommuner negativ innenlands flyttebalanse, men hadde innvandring fra utlandet som mer enn kompenserte for det innenlandske flyttetapet. Dette gjaldt blant annet kommunene Oslo, Stavanger, Sandnes, Ålesund, Ulstein, Skien, Arendal, Haugesund, Tromsø og Larvik.<sup>13</sup>

Det bor i dag innvandrere i samtlige av landets kommuner, men det er klart flest innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i Oslo – både relativt og absolutt. Av Oslos befolkning på 599 000 personer var om lag 170 000 innvandrere eller norskfødte med innvandrerforeldre, noe som tilsvarer 28,4 prosent. Dernest følger østlandskommunene Drammen og Lørenskog med henholdsvis 22,6 og 20,0 prosent.<sup>14</sup>

11 av de 15 kommunene med høyest andel innvandrerbefolkning ligger på Østlandet. To av kommunene ligger i Nord-Norge. Det er arbeids- og flyktninginnvandring som bidrar til høy innvandrerandel i utkantkommuner. Figuren nedenfor viser at blant de 15 kommunene med høyest innvandrerandel er det fire byer: Oslo, Drammen, Stavanger og Moss. Det er spesielt i byene Oslo og Drammen<sup>15</sup> at man finner en relativt høy andel av befolkningen som er innvandrere eller norskfødte med innvandrerforeldre. Oslo og Drammen er også steder som peker seg ut historisk, når en ser på den nyere innvandringshistorien som startet med arbeidsinnvandring hovedsakelig fra

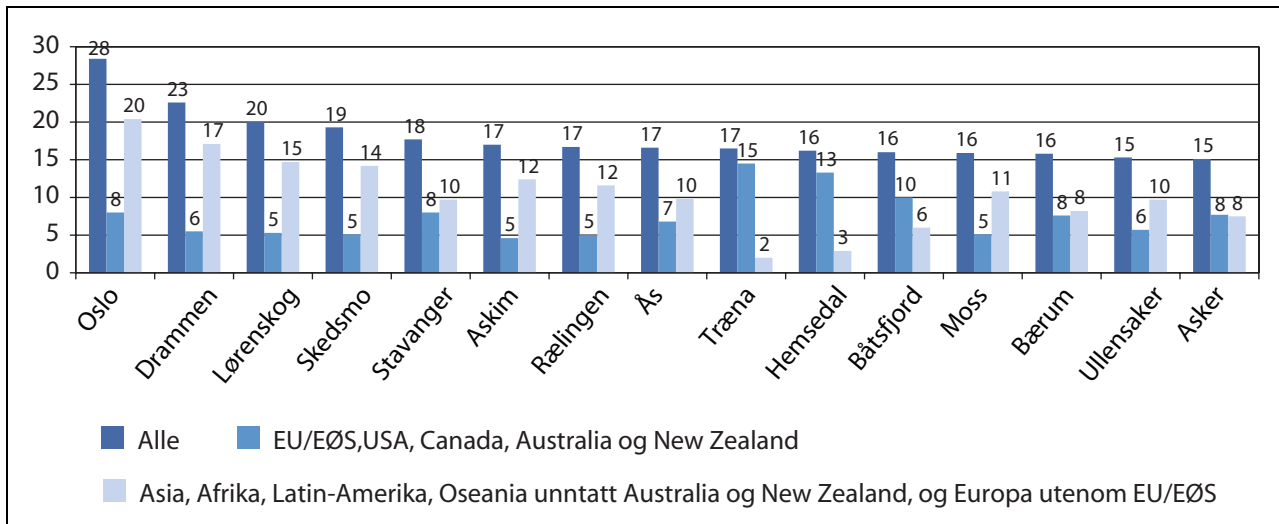
<sup>11</sup> Svein Blom, SSB, har lest og kommentert pkt 3. Faktagrunnlaget i dette kapitlet.

<sup>12</sup> St.meld. nr. 25 (2008-2009), Lokal vekstkraft og framtidstru, Kommunal- og regionaldepartementet, s. 38

<sup>13</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2010), *Integrering i distriktskommunar*, IMDi-rapport 7-2010, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

<sup>14</sup> SSB (2011), "Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre. 1. januar 2011", Statistisk sentralbyrå

<sup>15</sup> "Drammen er den eneste norske byen med en andel ikke-vestlige innvandrere som nærmer seg Oslos. Om lag en tredjedel av byens vel 8 000 ikke-vestlige innvandrere er konsentrert i et høyhusområde sørøst for sentrum. Byen har et segregasjonsnivå av samme størrelsesorden som Oslo..." Blom, S. (2006a), *Innvandrere i Norge og Danmark: Høyest innvandrerandel i Oslo, men større segregasjon i danske byer*, Samfunnsspeilet 4/2006, Statistisk sentralbyrå. I bydelen Austad/Fjell i Drammen utgjør innvandrere 31 prosent av bydelens befolkning, mens norskfødte med innvandrerforeldre utgjør 17 prosent (per 1.1.2010). Drammen kommune (2010), *Fjell 2020 – mot en bedre framtid. Faktagrunnlag*, Byplan



Figur 12.1 De 15 kommunene med høyest andel innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, etter landbakgrunn. 1.1.2011. Prosent

<sup>1</sup> Statistisk sentralbyrå (2011), <http://www.ssb.no/innbef/tab-2011-04-28-09.html>, hentet 07.06.2011  
Kilde: SSB <sup>1</sup>

Pakistan i 1967.<sup>16</sup> Allerede da bosatte mange arbeidsinnvandrere seg nettopp i disse to byene.<sup>17</sup>

Det er særlig disse to byene som vil være interessante som eksempler i diskusjoner av bokonsentrasjon av «innvandrergrupper» i byområder, men Oslo peker seg spesielt ut. Det er stort sett bare Oslo som har vært gjenstand for «segregeringsforskning», i hvert fall av nyere dato (jf. f.eks. Søholt, 2010).<sup>18</sup> Byen har den i særklasse høyeste andelen innvandrere av alle kommuner i Norge. Det bor for eksempel flere ikke-vestlige innvandrere i Alna bydel i Oslo enn i noen annen kommune i Norge. Dette er begrunnelsen for at denne gjennomgangen har fokus på situasjonen i Oslo.<sup>19</sup>

### 12.3.2 Bosettingsmønster og bokonsentrasjon i Oslo

*Det sies at Oslo-folk tradisjonelt har kommet fra tre kanter: østkanten, vestkanten og utkanten. Den store økningen i antall innvandrere som har bosatt seg i østlige bydeler har gitt en ny dimensjon til dette*

<sup>16</sup> Se f.eks. Kjeldstadli, K. (2008), *Sammensatte samfunn: Innvandring og inkludering*, Oslo: Pax Forlag, kap. 1

<sup>17</sup> St.meld. nr. 49 (2003-2004), Mangfold gjennom inkludering og deltakelse, Kommunal- og regionaldepartementet, s. 23

<sup>18</sup> Søholt, S. (2010), *Etniske minoriteter og boligmarkedet: Integrert, marginalisert, segregert*, Temanotat fra IMER-programmet, Oslo: Forskningsrådet; Brochmann, G. og A. Hagelund (red.) (2010), *Velferdens grenser: Innvandringspolitikk og velferdsstat i Skandinavia 1945-2010*, Oslo: Universitetsforlaget

*bildet. Men selv om andelen innvandrere i Oslo øker, har bokonsentrasjon av personer med innvandrerbakgrunn fra Asia, Afrika, Latin-Amerika og Europa utenom EU/ES blitt litt mindre de siste årene.<sup>20</sup> Sammenhengen mellom sosioøkonomisk og etnisk segregering har også blitt mindre etter at mange innvandrere flytter fra boligområder med mange leieboliger i indre øst til eierboliger og bedre boforhold i Groruddalen. Her øker innvandrerandelen raskt, og andelen med norsk bakgrunn går ned. Dette medfører nye utfordringer i et svært blandet bomiljø hvor beboerne har bakgrunn fra 150 land, men hvor også noen få nasjonalitetsgrupper bor svært konsentrert. Nedenfor oppsummeres relevante fakta om befolkning, bosettings- og flyttemønstre og bokonsentrasjon i Oslo.*

<sup>19</sup> Det er ingen andre byer enn Oslo og Drammen som har spesielt høy andel personer med innvandrerbakgrunn på bydelsnivå. I bydelen Storhaug i Stavanger hadde i 2006 11 prosent av befolkningen ikke-vestlig bakgrunn (IMDi-rapport 5C-2007 *Fakta om innvandrerbefolkningen i Stavanger*). Pr. 01.01 2009 var det flere innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre med "ikke-vestlig bakgrunn" i Groruddalen: 46 621 (Statistisk årbok for Oslo, 2009, kap.2) enn hele innvandrerbefolkningen i Bergen på 26 500 personer i 2009 (SSB: Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre. 01.01.2009). Bydel Årstad i Bergen hadde høyest andel "ikke-vestlige" (pr. 01.01.2006) med 11 % (av en folkemengde på 38 276), (*IMDi-rapport 5B-2007, Fakta om innvandrerbefolkningen i Bergen*).

<sup>20</sup> Målt ved den såkalte D-indeksen for bostedssegregasjon på delbydelsnivå i Oslo, mellom på den ene siden innvandrere og deres norskfødte barn med diverse oppgitte landbakgrunner, og på den andre siden befolkningen uten innvandrerbakgrunn (*Oslo-trender 2009*).

### Boks 12.1 Fakta om bokonsentrasjon

- Andelen av landets innvandrerbefolkning som bor i Oslo, går ned
- Andelen innvandrere i Oslo av befolkningen i Oslo går opp
- Målt ved D-indeksen gikk bokonsentrasjonen av «ikke-vestlige» innvandrere i hele Oslo litt ned fra 1998 til 2008
- Andelen innvandrere i bydelene i Indre Øst har gått ned
- Andelen innvandrere i Groruddalen og Søndre Nordstrand øker hvert år mer enn i gjennomsnitt for byen
- Størst andel personer med innvandrerbakgrunn fra Afrika, Asia, Latin-Amerika mv har delbydelene Smedstua og Rommen i Stovner bydel, med andeler over 60 prosent

Andelen av innvandrerbefolkningen i Norge som bor i Oslo har gått ned de siste årene (jf. avsnitt 12.3.1). Samtidig har andelen med innvandrerbakgrunn i Oslo fortsatt å øke. Det skjer en konsentrasjon av innvandrere som bosetter seg i de nord-østlige og sør-østlige delene av byen. Særlig gjelder dette innvandrere med bakgrunn fra Afrika, Asia mv. I flere av bydelene i andre deler av byen er andelen av innvandrere fra såkalte «ikke-vestlige land» uendret eller gått tilbake.

Selv om bosettingsmønsteret for innvandrere i Norge er sentralisert, er Oslo atypisk. Nær 30 prosent av Oslo-folk er innvandrere eller har foreldre som har innvandret. I Skandinavia har Oslo en litt høyere innvandrerandel enn København, men lavere enn Stockholm og Malmö. Disse byene har et godt stykke igjen før de kommer opp til canadiske Toronto hvor annenhver innbygger er utenlandsfødt.

En stadig større andel av Oslos befolkning har utenlandsk opprinnelse. Fra 1970 til 2010 økte Oslos befolkning med ca 100 000, og økningen i antall personer som (selv) hadde innvandret fra utlandet var også på vel 100 000. Befolkningsveksten i Oslo de senere år er i størst grad et resultat av innvandring, tilflytting av innvandrere fra andre deler av Norge, og barnefødsler av foreldre med innvandrerbakgrunn. Uten innvandring fra utlandet ville Oslo knapt hatt befolkningsvekst de siste 25 årene. Ved utgangen av 1985 bodde det i overkant av 410 000 personer med norsk bakgrunn i Oslo (det vil si personer som ikke er innvandrere

eller norskfødte med innvandrerforeldre). Per 1. januar 2011 hadde tallet økt til 429 000 personer. I samme tidsperiode økte antall personer med innvandrerbakgrunn fra 39 000 til 170 000.<sup>21</sup>

«Den relative overrepresentasjonen av innvandrere i Oslo er spesielt knyttet til gruppen med en ikke-vestlig bakgrunn» (her definert som personer med bakgrunn fra Asia inkludert Tyrkia, Afrika, Latin-Amerika og Øst-Europa). «77,8 prosent av befolkningsveksten i Oslo fra 1995 til 2008 har kommet i gruppen ikke-vestlige innvandrere.»<sup>22</sup> I 2011 hadde 28,4 prosent av innbyggerne i Oslo innvandrerbakgrunn. Innbyggere med bakgrunn fra Asia, Afrika, Latin-Amerika og Europa utenom EU/EØS og Oseania utenom Australia og New Zealand utgjorde 20,4 prosent av Oslos befolkning. Personer i denne reviderte kategorien av «ikke-vestlig» er i overveiende grad bosatt i bydelene øst og sør i Oslo.

Hvor høy andel av innvandrere som bor i Oslo varierer likevel mye med landbakgrunn. Av innvandrere med pakistansk eller marokkansk opprinnelse bor ca 2/3 i Oslo, mens av polske innvandrere er det ca 18 prosent. Målinger av bosettingsmønsteret til den «ikke-vestlige» befolkningen som helhet i Oslo over tid (målt ved D-indeksen), viser tendenser til redusert bokonsentrasjon fra 1998 til 2008 (Oslo-trender 2009). Noen grupper som pakistanere, tamiler og tyrkere har fått et noe mer konsentrert bosettingsmønster, mens somalier og vietnamesere har fått et mer spredt bosettingsmønster. For irakere og marokkanere er det små endringer.

Selv om det er større innvandrerandel i alle bydelene i Oslo enn i landet under ett, er det likevel den store variasjonen innad i Oslo som preger bildet, med hovedtyngden av innvandrere i Indre by Øst, i drabantbyene i Groruddalen og i Søndre Nordstrand.<sup>23</sup>

Bokonsentrasjonen målt ved D-indeksen har ved tidligere målinger vært lavere i Oslo enn i de svenske storbyene Stockholm, Malmö og Göteborg.<sup>24</sup> Selv om andelen «ikke-vestlige» innvandrere er høyere i Oslo enn i København, er bokon-

<sup>21</sup> Oslo kommune (2010), *Oslo-speilet 3/2010*, Utviklings- og kompetanseetaten

<sup>22</sup> Begge sitater fra Oslo Kommune (2008), *Oslo-speilet 3-4/2008*, Utviklings- og kompetanseetaten. Av personer med marokkansk bakgrunn i Norge, bodde hele 73 prosent i Oslo

<sup>23</sup> Aalandslid, V. (2009), *Innvandrerens demografi og levekår i Groruddalen og Søndre Nordstrand*, Rapport 2009/22, Statistisk sentralbyrå

<sup>24</sup> Oslo kommune (2009), *Oslo-trender 2009*; Segregasjonsindekser for tre svenske byer 1990, 1995 og 1998. Kilde: SOU 2000: 37



Tabell 12.1 Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, etter utvalgte grupper av landbakgrunn.<sup>1</sup> Bydeler i Oslo, 1. januar 2011. Absolutte tall og prosent

Bydel	Alle	Bakgrunn i					
		Prosent av folke- mengden i bydelen	Bakgrunn i Øst- Europa	Prosent av folke- mengden i bydelen	Asia, Afrika, Sør- og Mel- lom-Amerika, Tyrkia	Prosent av folke- mengden i bydelen	Folke- mengden i alt
Hele Oslo	170 206	28,4	28 424	4,7	109 959	18,4	599 230
Gamle Oslo	15 803	36,1	2 326	5,3	10 881	24,9	43 770
Grünerløkka	14 934	31,6	2 977	6,3	8 404	17,8	47 256
Sagene	8 455	24,1	1 542	4,4	5 041	14,4	35 115
St. Hanshaugen	7 870	23,7	1 424	4,3	3 416	10,3	33 137
Frogner	11 637	22,8	2 153	4,2	3 677	7,2	51 120
Ullern	4 719	15,3	1 119	3,6	1 799	5,9	30 744
Vestre Aker	6 361	14,4	1 466	3,3	2 481	5,6	44 320
Nordre Aker	7 679	16,2	1 726	3,6	3 531	7,4	47 433
Bjerke	10 847	38,4	1 704	6	8 252	29,2	28 226
Grorud	11 123	42,3	1 532	5,8	8 964	34,1	26 291
Stovner	13 964	46,3	1 243	4,1	12 070	40	30 178
Alna	21 498	45,7	3 165	6,7	17 188	36,6	47 025
Østensjø	9 678	20,9	1 934	4,2	6 362	13,8	46 244
Nordstrand	6 471	13,8	1 566	3,3	3 078	6,6	46 888
Søndre Nordstrand	17 085	47,7	2 226	6,2	13 756	38,4	35 843
Sentrum	486	54,4	105	11,8	156	17,5	893
Marka	128	7,9	24	1,5	21	1,3	1 627
Uoppgitt, uten fast bosted	1 468	47,1	192	6,2	882	28,3	3 120

<sup>1</sup> Eget eventuelt mors eller fars sitt fødeland.  
Kilde: SSB, Befolkningsstatistikk, 2011

sentrasjonen i Oslo mindre enn i København og andre danske byer, som dels har en skarpere bosegregering enn København (Blom 2006a).<sup>25</sup>

I Oslo økte D-indeksen fram til år 2000 og gikk deretter noe tilbake. Dette skyldes nedgangen i den relative andelen «ikke vestlige» innvandrere i indre Øst, mens utviklingen i Groruddalen virker i motsatt retning (Blom 2006a). Det er for øvrig verdt å merke seg at en økning i innvandrerandelen i byen som helhet ikke behøver å medføre økt D-indeks. Det som primært fanges opp av D-indeksen er graden av likhet eller ulikhet i *forde-*

*lingen* av innvandrere over delområdene i byen sammenliknet med fordelingen av personer uten innvandrerbakgrunn. Jo større forskjell det er mellom disse fordelingene, desto høyere blir D-verdien. Det er utviklet mange segregasjonsindekser, og noen av dem påvirkes også av innvandrerandelens størrelse, for eksempel den såkalte isolasjonsindeksen (Blom 2006a).

I rapporten *Oslo-trender 2009*<sup>26</sup> har man analysert bokonsentrasjonen i hovedstaden nærmere, det man der kaller «etnisk segregasjon i boset-

<sup>25</sup> Blom (2006a)

<sup>26</sup> Utgitt av Oslo kommune, Byrådsavdelingen for finans og utvikling

Tabell 12.2 D-indeks på delbydelsnivå (samlet) for befolkningsgrupper med mer enn 5000 personer i Oslo pr 1.1.2008<sup>1</sup>

Landbakgrunn	D-indeks		Prosentandel i Oslo <sup>2</sup>		Antall i Oslo 1.1.2008
	1998	2008	1998	2008	
Pakistan	49,3	53,6	3,2	3,6	20 300
Somalia	47,1	44,3	0,6	1,7	9 700
Sverige	22,5	26,8	1,1	1,4	8 100
Sri Lanka	57,3	64,1	0,7	1,3	7 100
Polen	23,4	20,8	0,3	1,2	6 600
Irak	43,6	43,8	0,3	1,1	6 100
Tyrkia	48,7	51,0	0,8	1,0	5 700
Marokko	45,8	45,3	0,8	1,0	5 600
Vietnam	53,2	49,2	0,7	0,9	5 200
«Ikke-vestlige» land <sup>3</sup>	38,3	36,4	13	20,6	115 600

<sup>1</sup> D-indeksen for bostedssegregasjon på delbydelsnivå i Oslo viser forholdet mellom – på den ene side – innvandrere og deres norskfødte barn med diverse oppgitte landbakgrunner og – på den annen side – befolkningen uten innvandrerbakgrunn, per 1.1.1998 og 1.1.2008.

<sup>2</sup> Med prosentandel i Oslo menes andelen i prosent som den enkelte landgruppe utgjorde av hele byens befolkning på de to tidspunktene.

<sup>3</sup> «Etter gammel definisjon: Asia inkl. Tyrkia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika og Øst-Europa» (Oslo-trender, 2009, s. 21).

Kilde: Oslo-trender 2009. Beregnet av S. Blom, SSB, mars 2009

tingsmønsteret». Mens tabell 12.1 viser fordeling per bydel, viser figur 12.2 tall for *delbydeler* for dermed å kunne si noe mer presist om mulig bokonsentrasjon på lavere geografisk nivå.<sup>27</sup> «Delbydelene varierer i størrelse fra 3.200 til 9.800 personer pr 1.1.2008. Oslo er inndelt i 92 delbydeler. I tillegg kommer marka og sentrum. Hver bydel består av 4 til 8 delbydeler».<sup>28</sup>

Tabell 12.2 viser at «alle de store ikke-europeiske innvandrerbefolkningsgruppene har moderat til høy grad av etnisk bostedskonsentrasjon», mens «de to store europeiske gruppene, svensker og polakker, har lav grad av bostedssegregasjon».<sup>29</sup>

Om en sammenlikner tallene for 1998 og 2008,<sup>30</sup> ser en at bokonsentrasjonen gikk litt ned

for «ikke-vestlige» innvandrere samlet. Når det gjelder enkeltgrupper, økte bokonsentrasjonen litt for personer med bakgrunn fra Pakistan, Sri Lanka og Tyrkia, og ble litt mindre for personer med bakgrunn fra Somalia og Vietnam som har bosatt seg noe mer spredt i byen. Mange av innvandrergruppene har sin «hovedkonsentrasjon» i områder av Groruddalen (bydelene Alna, Bjerke, Grorud og Stovner) og Søndre Nordstrand. På begynnelsen av 1990-tallet (og tidligere), var innvandrerbefolkningen konsentrert i de østlige områdene av indre by (bl.a. Gamle Oslo).<sup>31</sup> Som nevnt over, har flere med innvandrerbakgrunn flyttet fra sentrumsområdene til drabantbyene.<sup>32</sup>

I Oslo er det en klar overrepresentasjon av innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i østlige bydeler, og spesielt i bydelene i Groruddalen og Søndre-Nordstrand er andelen med

<sup>27</sup> Dette måles ved den såkalte D-indeksen. Denne indeksen måler hvordan forskjellige grupper er spredt i ulike nabolag innen en by. Er det en jevn fordeling, så avspeiler nabolagssammensetningen byens sammensetning. Sagt på en annen måte: «For å belyse i hvilken grad de ulike innvandrergruppene fordeler seg ulikt mellom delbydelene benyttes D-indeks som mål. D-indeksens laveste verdi er 0 som indikerer fullstendig likhet og høyeste verdi 100 som er maksimal ulikhet» (s. 20, Oslo-trender 2009).

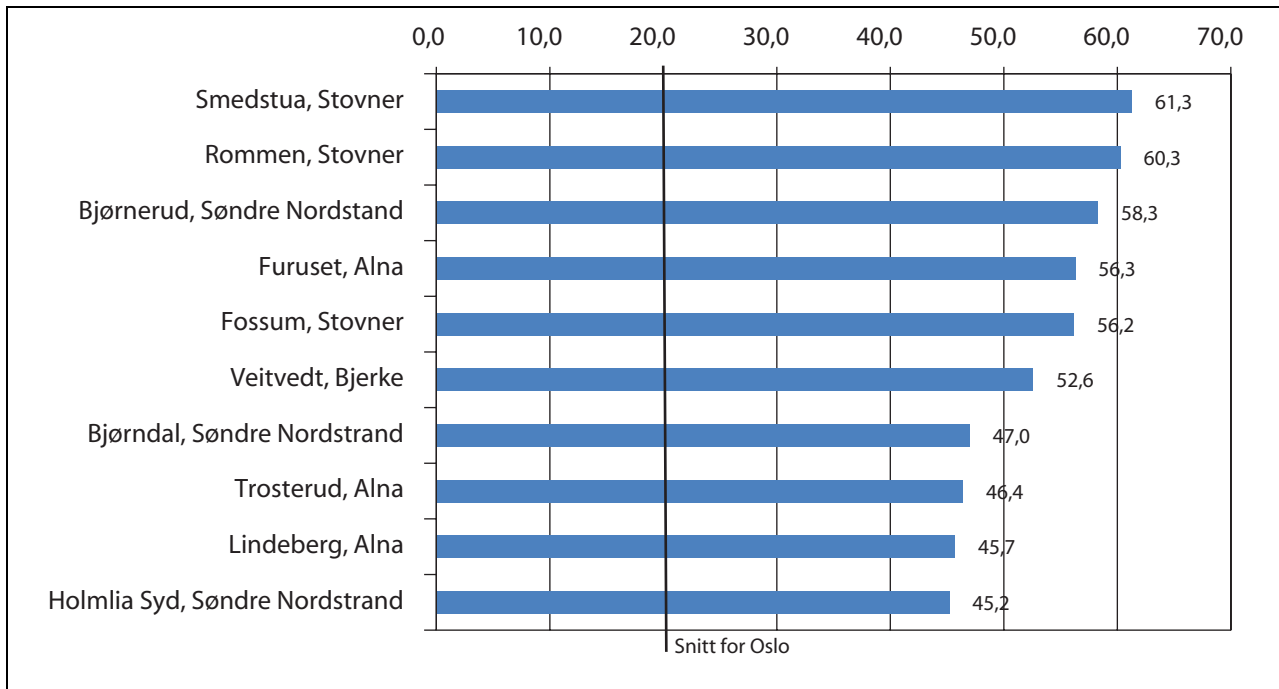
<sup>28</sup> Oslo-trender 2009

<sup>29</sup> Oslo-trender 2009, s. 22f

<sup>30</sup> Det er foreløpig ikke publisert beregninger av D-indeksen i Oslo etter 2009 (for 2008)

<sup>31</sup> Oslo-trender 2009, s. 22f; Oslo kommune (2009), *Statistisk årbok for Oslo 2009*, Oslo kommune, Utviklings- og kompetanseetaten, kap. 2

<sup>32</sup> Blom, S. (2006b), *Innvandrerens bo- og flyttemønstre i Oslo rundt årtusenskiftet*, Rapport 2006/33, Statistisk sentralbyrå



Figur 12.2 Ti delbydeler i Oslo med størst andel personer med innvandrerbakgrunn fra Afrika, Asia etc. 1.1.2010. Prosent

Kilde: Oslostatistikken, Oslo kommune, med referanse til SSB

innvandrerbakgrunn stigende (mer enn bygjenomsnittet). I 2011 varierte andelen med innvandrerbakgrunn i Oslos bydeler fra 54,4 prosent i sentrum og 47,7 prosent i bydel Søndre Nordstrand til 13,8 prosent i bydel Nordstrand. Vel 43,8 prosent av innvandrerbefolkningen i Oslo bor i de fire bydelene i Groruddalen og Søndre Nordstrand (1.1.2011). Innvandrerandelen på bydelsnivå i Groruddalen og Søndre Nordstrand varierer fra vel 38 prosent til 48 prosent (jf. tabell 12.1).

På delbydelsnivå er det imidlertid mye større variasjoner i hvor innvandrerne bor, fra delbydeler som Årvoll med en innvandrerbefolkningsandel på om lag 15 prosent, til Smedstua, Rommen og Bjørnerud med om lag 60 prosent. Figur 12.3 viser de ti delbydelene i Oslo hvor andelen er størst. De to delbydelene som har høyest innvandrerbefolkningsandel med over 60 prosent ligger i Stovner bydel.

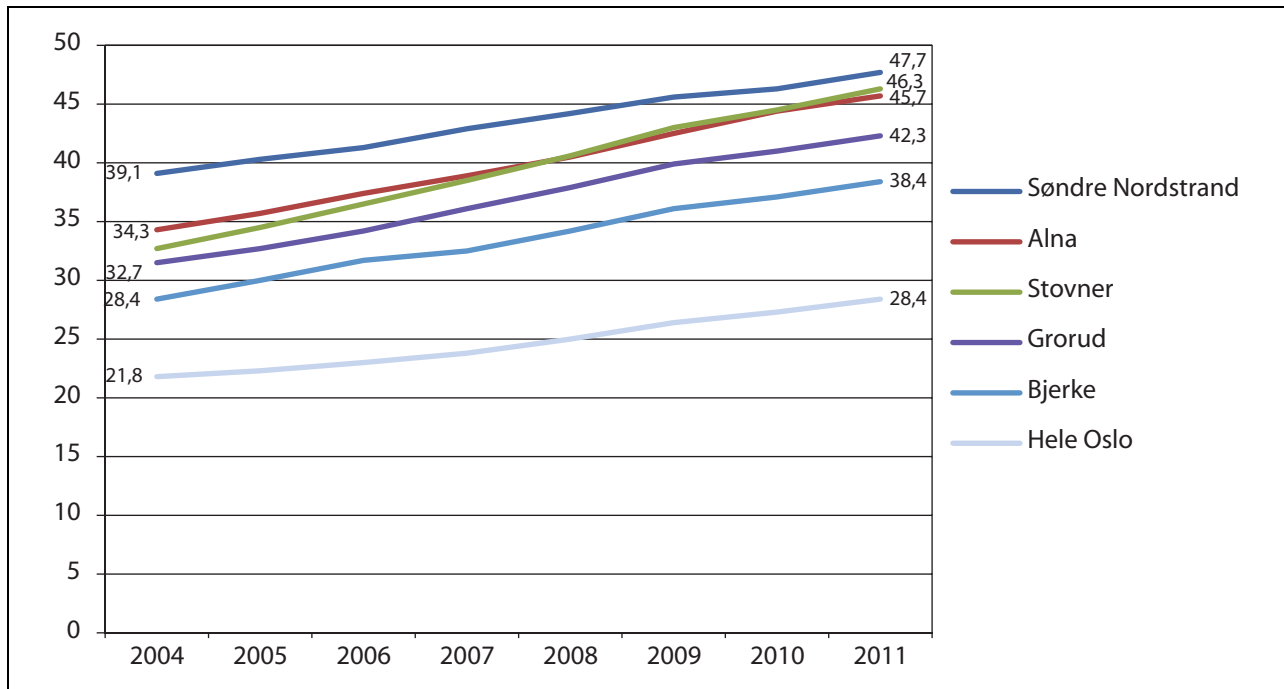
Av i alt 552 grunnkretser i Oslo er det i 2010 godt over 40 kretser hvor mer enn halvparten av beboerne har ikke-vestlig bakgrunn («ikke-vestlig» inkluderer her hele Øst-Europa). Andelen gjelder innvandrere og deres norskfødte barn sammenlagt. Det kan altså sies å være en klar tendens til bokonsentrasjon av personer med bakgrunn fra ikke-vestlige land innad i bydelene i Groruddalen og Søndre-Nordstrand. Dersom man går helt ned på den enkelte adresse, finnes det

eksempler på at personer med innvandrerbakgrunn utgjør ca 90 prosent av beboerne i enkelte borettslag.

Selv om mange store innvandrergrepper fra land utenfor Europa har moderat til høy grad av etnisk bostedskonsentrasjon, bor det i liten grad mange med samme *etniske eller nasjonale* bakgrunn i samme område. Høyeste andel er om lag 20 prosent med samme landbakgrunn innenfor en og samme delbydel (innvandrete pakistanere og norskfødte med pakistanske foreldre på Bjørnerud). Det som preger bydelene i Oslo med mange innvandrere er snarere at det er en svært heterogen befolkningssammensetning. I de fem bydelene med høyest andel innvandrerbefolkning bor det personer med bakgrunn fra mellom 138 i Bjerke bydel og 148 land i Alna bydel.<sup>33</sup>

Selv om hovedtrenden i disse bydelene er stor internasjonal blanding, er det likevel tendenser til at enkelte grupper bor konsentrert i noen områder. For eksempel har personer med bakgrunn fra Sri Lanka større tendens enn andre grupper til å bo konsentrert i de samme områdene. Det framgår blant annet av deres høye D-indeks (jf. tabell 12.2). Selv om srilankere bare utgjør en tredel av størrelsen til innvandrerbefolkningen fra Pakis-

<sup>33</sup> Søholt (2010)



Figur 12.3 Innvandrere og norskfødte med to utenlandsfødte foreldre. Hele Oslo og utvalgte bydeler. 1.1.2004-1.1. 2011. Prosent

Kilde: SSB

tan, utgjør de den største innvandrerguppen i bydelene Bjerke og Grorud<sup>34</sup>.

Søholt (2010) peker på tre parallelle prosesser som preger utviklingen samtidig:

- høy internasjonal blanding i de multietniske boligområdene
- tendenser til at noen få grupper har klynget seg noe, i noen bydeler og boligområder
- innvandrerbefolkningen i indre og ytre by har forskjellig sosioøkonomisk situasjon

Oslos storbyflyttemønster<sup>35</sup> hvor mange flytter inn og ut av byen, og mellom bydelene, kan medføre ytterligere endringer i befolkningens aldersfordeling og bakgrunn, særlig i enkelte bydeler. Flyttemønsteret viser noen tydelige og vedvarende trender:

Internt i Oslo skjer flytting primært fra indre til ytre by. Personer uten innvandrerbakgrunn og personer med «vestlig» innvandrerbakgrunn flytter primært vestover når de flytter til ytre by, mens blant personer med «ikke-vestlig» bakgrunn flytter de fleste til ytre by øst eller nabokommuner

øst for Oslo. Mange med «ikke-vestlig» bakgrunn bosetter seg i og rundt Groruddalen.

Mange personer med «ikke-vestlig» bakgrunn kan sies å ha flyttet i samlet flokk fra indre by øst til ytre by øst, og sammen med økt tilflytting av de samme gruppene også fra andre områder, innebærer det en relokalisering av bokonsentrasjonen for disse innvandrergruppene (Blom 2002, Søholt 2010). Bokonsentrasjonen har m.a.o. flyttet på seg. Segregeringen er på vandring (Søholt 2010). Denne mer eller mindre kollektive flyttingen er for mange et steg i boligkarrieren og et uttrykk for sosial mobilitet.

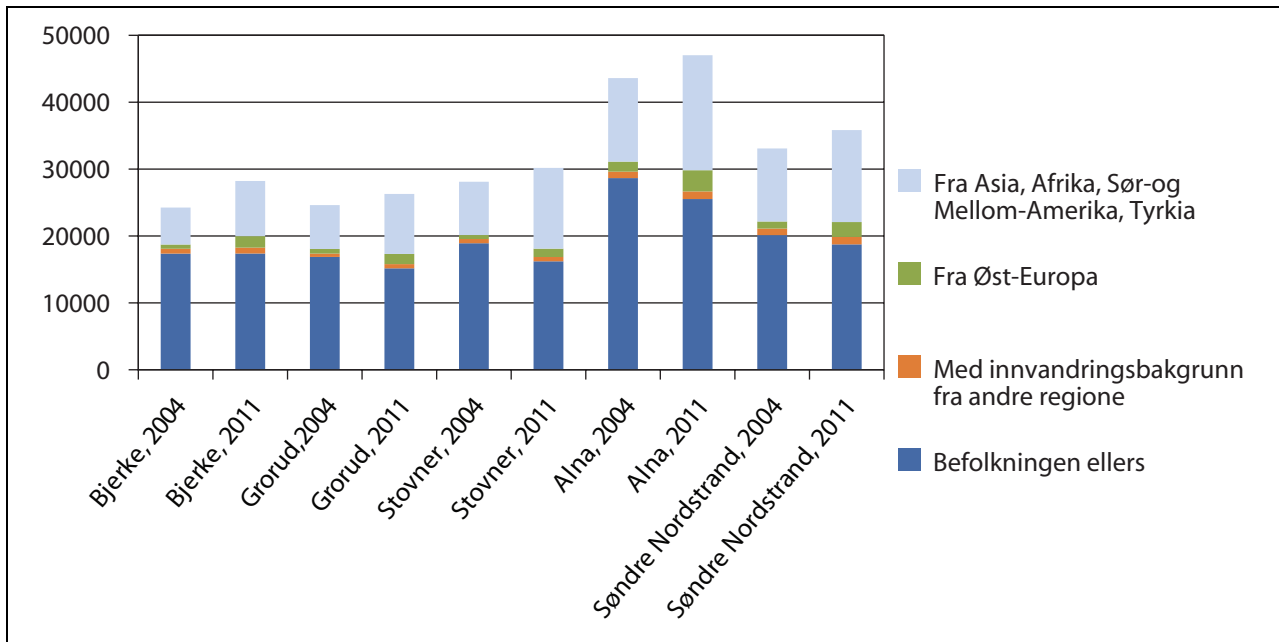
Figur 12.3 viser at det de senere årene har vært en stabil og jevn økning i den andelen innvandrerbefolkningen utgjør i de fem bydelene i ytre by øst og sør.

Av figur 12.4 framgår det at det særlig er andelen innvandrere fra Asia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika, og Tyrkia som har økt, mens andelen av befolkningen med norsk bakgrunn har gått ned eller stått stille.

Når innvandrere med bakgrunn fra Asia, Afrika, Latin-Amerika og Europa utenom EØS/EU flytter til Groruddalen, flytter de sjelden videre. NIBRs rapport om flyttemønsteret i Groruddalen viser også at ungdom med norsk bakgrunn gjerne flytter til mer sentrale deler av Oslo og ikke kommer tilbake, mens ungdom med innvandrerbak-

<sup>34</sup> Søholt (2010); Statistisk sentralbyrå (2010), Befolkningsstatistikk

<sup>35</sup> Oslo kommune (2010), *Oslospeilet 3/2010*, Utviklings- og kompetanseetaten



Figur 12.4 Befolkningssammensetning, etter innvandrings- og landbakgrunn. Utvalgte bydeler. 1.1.2004 og 1.1.2011.

Kilde: SSB

grunn i langt større grad flytter tilbake til Groruddalen når de stifter familie.<sup>36</sup> Oslo har høyere andel (og mye større antall) norskfødte med innvandrerforeldre (etterkommere) i sin innvandrerbefolkning enn andre kommuner, og i Stovner, Søndre Nordstrand og Alna er andelen etterkommere i innvandrerbefolkningen større enn en tredel.<sup>37</sup> Dette betyr at det i disse bydelene er særlig vanlig med barnefamilier blant innvandrerne. Både boligstruktur og prisnivå gjør dette til naturlige valg for innvandrerfamilier som slår seg til i Oslo.<sup>38</sup>

Figur 12.5 viser hvordan befolkningen uten innvandrerbakgrunn har forandret seg i de fire bydelene i Groruddalen fra 1.1.2004 til 1.1.2011. Totalt sett er det blitt 7 514 færre personer som ikke har innvandret selv eller er født i Norge av to utenlandsfødte foreldre i løpet av disse syv årene, dvs. i gjennomsnitt 1 073 færre personer uten innvandrerbakgrunn per år. Det er blitt flere i alderen 0-5 år og flere i alderen 60 og over, men det er blitt færre i de andre aldersgruppene.

Samtidig er det blitt 18 640 flere personer med innvandrerbakgrunn (innvandrere eller norskfød-

te med innvandrerforeldre) i de samme bydelene fra 2004 til 2011, dvs. i gjennomsnitt 2 662 flere personer med innvandrerbakgrunn per år.

Når vi sammenholder dette med tilsvarende aldersfordelte tall for endringer i innvandrerbefolkningen (figur 12.6), får vi et samlet bilde av endringen i befolkningssammensetningen.

Oppsummert skyldes endringen i befolkningssammensetningen i de omtalte bydelene for en stor del at innvandrerbefolkningen øker i antall. Mye av tilveksten i de omtalte bydelene skyldes tilflytting fra Oslo Indre Øst, i tillegg til direkte innvandring fra utlandet og fødselsoverskudd i en relativt ung innvandrerbefolkning.<sup>39</sup>

Det er særlig personer med bakgrunn fra Asia inkludert Tyrkia, Afrika og Sør-Amerika som flytter til Groruddalen og Søndre-Nordstrand, og denne gruppen blir i stor grad værende og flytter videre i mye mindre grad enn personer med norsk eller «vestlig» bakgrunn. Det bidrar til å befeste den geografiske bokonsentrasjonen.<sup>40</sup>

At antall personer med norsk bakgrunn gikk ned med 1 073 personer årlig i perioden 2004-2011 i de fire bydelene til sammen, har også bidratt til at andelen med innvandrerbakgrunn har økt. Tallene viser også at endringen er ulik i ulike aldersgrupper, og særlig fører til at andelen «ikke-vest-

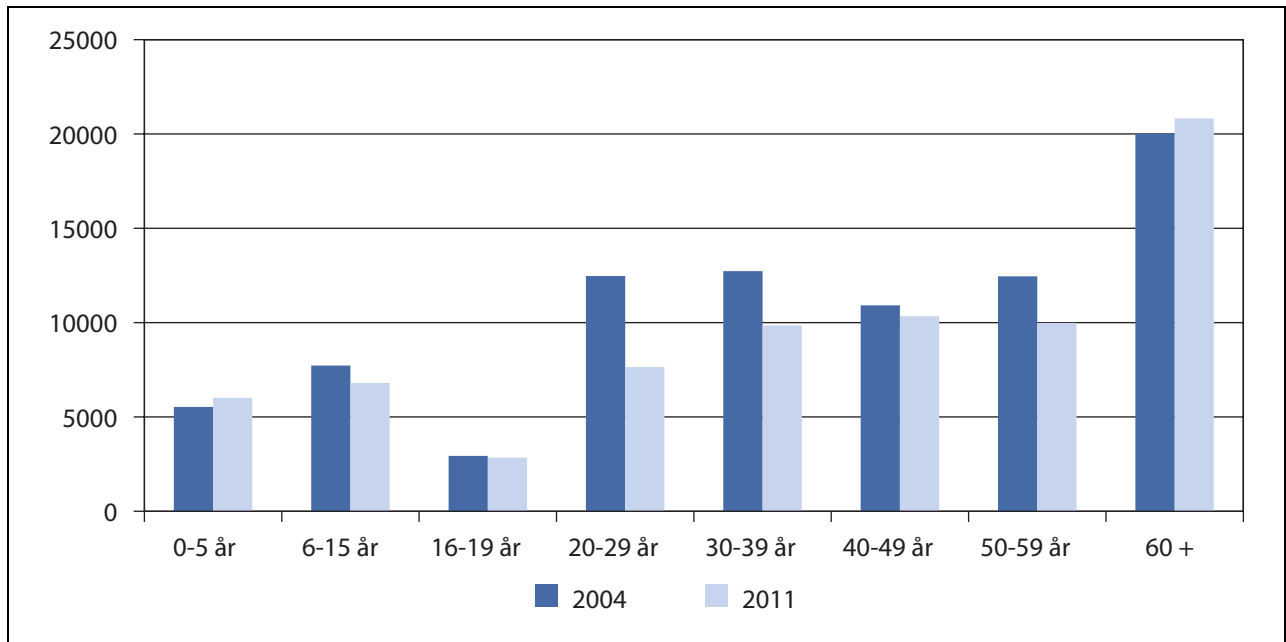
<sup>36</sup> *Oslospeilet 2010*, Sørli, K. og E. Havnen (2006), *Levekårsutvikling og flytting i Groruddalen*, NIBR-notat 2006:137, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

<sup>37</sup> Aalandslid (2009)

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> Søholt (2010)



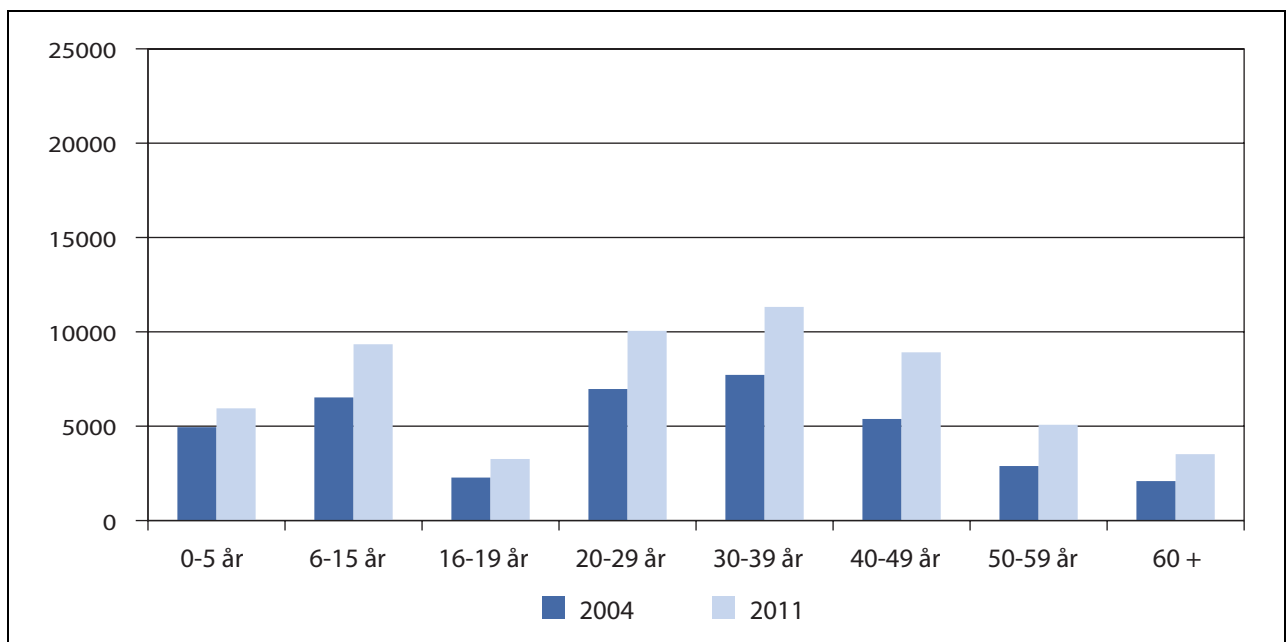
Figur 12.5 Befolkningen i Groruddalen som ikke selv har innvandret eller er født i Norge med to utenlandsfødte foreldre. 1.1.2004 og 1.1.2011.

Kilde: SSB

lige» barn i skolealder øker (SSB statistikk, Sundell 2008).<sup>41</sup>

<sup>41</sup> Sundell, T. (2008), "Hvit flukt" blant norske barnefamilier i Oslo? En kvantitativ studie, Masteroppgave i samfunnsgeografi, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo

Det er en utfordring for integrering og inkludering at personer med norsk bakgrunn flytter ut av boområder der innvandrerdelen er høy og økende. Det kan gjøre det mer krevende å lære norsk og få kunnskap om norske samfunnsforhold. Årsakene til at etnisk norske flytter ut av



Figur 12.6 Befolkningen i Groruddalen som selv har innvandret eller er født i Norge med to utenlandsfødte foreldre. 1.1.2004 og 1.1.2011.

Kilde: SSB

slike områder kan være flere (se nærmere omtale under avsnitt 12.4.3). Noen flytter ut fordi de vil at barna skal vokse opp i områder der det bor flere etnisk norske. Men en årsak til utflytting kan også være at det utvikler seg en allmenn holdning om at området er dårlig å bo i, og at «gresset er grønnere på den andre siden av gjerdet». Omdømmet påvirker de med økonomiske ressurser til å velge andre steder å bo, og dermed flytteadferd og prisutviklingen i området.

Det foreligger ikke befolkningsframskrivninger for de omtalte bydelene som også gir prognoser for økningen i andelen av befolkningen med innvandrerbakgrunn i bydelene. I bydel Grorud er det imidlertid en prognose som sier at hvis økningen skjer i samme takt som nå, vil andelen om 10 år kunne øke til 65 prosent.<sup>42</sup>

## 12.4 Forskning med ulike teoretiske, metodiske og faglige tilnærminger

Hvordan bokkonsentrasjon eller segregering skal forstås som fenomen rår det uenighet om, ikke bare i offentlig debatt, men også blant forskere. Uenigheten omfatter både årsaker, konsekvenser og tiltak. Det er forskjellige synspunkter på hvorvidt og i hvilken grad det er samfunnsmessige prosesser og/eller individuelle valg, preferanser og ressurser som fører til bokkonsentrasjon. Det er videre ulike meninger om hvilke utfordringer og konsekvenser bokkonsentrasjon kan medføre. Og det er endelig forskjellige oppfatninger av hvilke virkemidler som kan forebygge, motvirke eller avhjelpe eventuelle negative konsekvenser.

Forskningsfeltet kan sies å bære preg av et mangfold av forskjellige teoretiske, metodiske og faglige tilnærminger. Dette reflekterer at det er ulike drivkrefter og mekanismer som virker inn, og at det er et samspill av flere ulike typer faktorer, og at ulike teorier passer på ulike deler av virkeligheten. Det er få studier som integrerer de forskjellige perspektivene på en god måte.

En annen utfordring er at studier fra andre land ikke er direkte overførbare til norske forhold, blant annet fordi tendensene til bokkonsentrasjon og segregering i Norge er mindre enn i mange andre land.

Når det gjelder situasjonen i Norge, er det mange forhold som bidrar til at store deler av innvandrerbefolkningen er relativt godt integrert når det gjelder oppnådd boligsituasjon, men samtidig

til en viss grad segregert når det gjelder hvor de bor.<sup>43</sup>

Nedenfor gjennomgås noen sentrale perspektiver på bokkonsentrasjon med fokus på empiri om situasjonen i Oslo.

### 12.4.1 Levekår og sosioøkonomiske forhold

I følge dette perspektivet er bokkonsentrasjon av innvandrere i områder med levekårsutfordringer et resultat av en skjev ressursfordeling. Løsningen blir dermed omfordeling av ressurser. Innvandrere har i gjennomsnitt lavere inntekt enn befolkningen for øvrig, og det er relativt flere i lavinntektsgruppen, særlig blant nyankomne. Det kan også være forhold ved slike boligområder som kan ha betydning for beboernes levekår, alt fra miljøproblemer til kvalitet på skoler, offentlige tilbud og sosiale nettverk. Innenfor dette perspektivet er bokkonsentrasjon av innvandrere i noen boligområder både et uttrykk for manglende ressurser og har også videre konsekvenser for deres levekår.

Å være innvandrer kan i utgangspunktet sies å være en «negativ ressurs».<sup>44</sup> Levekår avhenger av hvilke ressurser den enkelte rår over, i form av nettverk, penger, utdanning, helse mv. Slike individuelle ressurser har betydning for tilgang og utbytte i arbeidsliv, boligmarked mv, og dette kan igjen bidra til å forsterke levekårsforskjeller. Manglende ressurser kan være en av flere årsaker til at innvandrere bosetter seg i områder med rimelige boliger. En høy og økende andel av innvandrere har kort botid i Norge, i 2010 hadde fire av ti bodd her i mindre enn fem år (SSB 2010). For innvandrere som ikke er arbeidsinnvandrere, vil botid ha betydning for å få arbeid og inntekt som gir innpass i boligmarkedet. Innvandrere har også uavhengig av botid i gjennomsnitt lavere inntekter enn befolkningen for øvrig, og dette forklarer hvorfor de i større grad må finne boliger i de rimeligste boligområdene. I tillegg er de i større grad utsatt for diskriminering: Om lag 1 av 5 av innvandrerne hevder at de har opplevd forskjellsbehandling på grunn av sin innvandrerbakgrunn når de skulle kjøpe eller leie bolig.<sup>45</sup> Dette er en utfordring for innvandrergrupper hvor mange er bolig-

<sup>43</sup> Søholt (2010) har en omtale av slike forhold.

<sup>44</sup> Urban, S. (2008), "Etnisk boendesegregation – en korsningsfråga", I: M. Darvishpour (red.): *Migration och etnicitet*, Lund: Studentlitteratur AB; SOU 1990:20 Velferd og segregation i storstadsregionerna

<sup>45</sup> Blom S. og K. Henriksen (red.) (2008), *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006*, Rapporter 5/2008, Statistisk sentralbyrå

<sup>42</sup> Bydelsdirektør i Grorud bydel H. Jagmann. I: *Vårt Land*, 13.09.2010

søkere på leiemarkedet, og særlig innvandrere med bakgrunn fra Somalia og Irak, hvor mer enn 3 av 4 bor i leiebolig.<sup>46</sup>

I en norsk kontekst har spesielt Oslo sosioøkonomiske<sup>47</sup> og etniske skillelinjer som manifesterer seg geografisk.<sup>48</sup> Og en sentral metafor for å beskrive at de sosioøkonomiske (og etniske) skillelinjene har et geografisk uttrykk, er «den delte byen».<sup>49</sup> Selv om det er store skiller mellom øst og vest i Oslo, er det også store interne forskjeller i de ulike bydelene/områdene.<sup>50</sup>

«I Bloms studie av innvandreres bo- og flyttemønstre i Oslo viser han at prisforskjellene for OBOS-tilknyttede boliger fortsetter å øke mellom drabantbyer og andre bydeler. Det betyr at det vil være økonomiske pull-faktorer som trekker innvandrerbefolkningen til drabantbyene. De får rett og slett mye bolig for pengene».<sup>51</sup> Senere flyttestudier har vist at det har blitt flere med lav egen inntekt som flytter til drabantbyene fra indre øst (Barstad, Havnen, Skardhamar og Sørli 2006; Sørli og Havnen 2006, Søholt 2010).

De områdene i Oslo som har flest levekårsproblemer,<sup>52</sup> er også områder med en høyere andel innvandrere enn byggenomsnittet. Selv om bokonsentrasjon av innvandrere er tydelig i enkelte byområde, og dette i stor grad sammenfaller med sosioøkonomiske forskjeller i befolkningen, er det lite meningsfullt å referere til områder med høy andel minoriteter som gettoer.<sup>53</sup>

Det er ingen boområder av noen størrelse som har gettoens kjennetegn av utpreget forfall, høy

kriminalitet, utstrakt fattigdom og sosial elendighet. Det er boområder som etter hvert har fått innvandrerandeler på godt over 50 prosent, men med bakgrunn fra flere land og ulike språk. Jevnt over er levekårene dårligere blant dem som bor der enn gjennomsnittet ellers i Oslo.

Det er ikke slik at innvandrerandelen i seg selv er årsaken til levekårproblemene i disse områdene. Innvandrere med «ikke-vestlig» bakgrunn har som kategori klart færre økonomiske ressurser enn (den «norske») majoriteten. Blom (2001, 2002) fant at segregasjonen sank med økt botid, og at økonomiske forhold i alt forklarte nærmere 40 prosent av ikke-vestlige innvandreres segregasjon fra nordmenn i 1998. Han pekte på at når ikke segregasjonen sank raskere ved økt inntekt og formue, tydet det på at det også er andre forhold enn de rent økonomiske som påvirker valget av bosted: Det kan f.eks. være at kjennskap til ledige boliger formidles gjennom etniske nettverk, at nærhet til familie og venner og lokal tilgang til religiøse og etniske tjenester er av spesiell betydning, at innvandrere utsettes for diskriminering i deler av boligmarkedet, og at bosettingen av flyktninger er influert av lokale myndigheters beslutninger og rutiner.

Forskningen på hva som fører til bokonsentrasjon av innvandrere/minoriteter peker i sterk grad på sosioøkonomiske forhold. Bokonsentrasjonen i Norge, som i andre land, avspeiler forskjellene i de økonomiske ressursene i befolkningen. Ettersom minoritetene er overrepresentert i lavinntektsgruppene, sammenfaller sosioøkonomisk og etnisk bokonsentrasjon i områder med rimelige boliger. Synligheten av at det er mange med utenlandsk bakgrunn innen bestemte områder tilslører dermed at hovedgrunnen til at inn-

<sup>46</sup> Søholt (2010)

<sup>47</sup> I et historisk perspektiv kan nevnes at myndighetene i Oslo/Kristiania først tildelte grupper boligområder etter gruppenes/husholdenes status. Også i nyere tid ble man i Oslo tildelt bolig da det var boligmangel. Dette illustrerer at folk i Oslo fra gammelt av har hatt visse rammer for "valg" av bosted.

<sup>48</sup> Se f.eks. Brevik, I. (2001), "Income Inequalities and Socio-economic Segregation in Oslo: Governance by the Market". I: H. Andersen og R. v. Kempen (red.), *Governing European Cities: Social Fragmentation, Social Exclusion and Urban Governance*, Aldershot: Ashgate.

<sup>49</sup> Se f.eks. Bråthen, M. m.fl. (2007), *Levekår på vandring: velstand og marginalisering i Oslo*, Fafo-rapport 2007:05; Hagen, K., A. B. Djuve og P. Vogt (1994), Oslo - den delte byen?, Fafo-rapport 161; Kjeldstadli, K. (1990), "Den delte byen - fra 1900 til 1948". I: S. Langholm, K. Helle og E. Benum (red.), *Oslo bys historie* (bind 4), Oslo: Cappelen; Myhre, J. E. (1990), "Tre stender - to klasser - én by?" I: S. Langholm, K. Helle og E. Benum (red.); Myhre, J. E. (1990), "Østkanten og vestkanten oppstår". I S. Langholm, K. Helle og E. Benum (red.), *Oslo bys historie* (bind 3), Oslo: Cappelen.

<sup>50</sup> Oslo kommune (2008), Like bra i Groruddalen som på vestkanten, <http://www.prosjekt-groruddalen.oslo.kommune.no/article116653-8227.html>, 07.06.2011

<sup>51</sup> Blom (2002) omtalt i Søholt (2010)

<sup>52</sup> I St.meld. nr. 31 (2002-2003), Storbymeldingen, er høye verdier/ høyt antall på følgende variabler angitt å skulle bestemme i hvilken grad et lokalsamfunn har eller ikke har levekårsproblemer: 1) Sosialhjelpstilfeller - 16 år og eldre per 100 innb. 2) Uførepensjonister - 50-66 år per 31/12 2001 per 1000 innb. 50-66 år. 3) Voldskriminalitet. Siktelsler etter bostedskommune/-bydel. Gjennomsnitt 1999-2000 per 1000 innb.4) Registrert arbeidsledige og personer på tiltak per 100 innb. 25-66 år. 2001. 5) Dødelighet i alt per 100 000 innb. Gjennomsnitt 1995-1999.

<sup>53</sup> Jf. Pkt 2 Begrepsavklaringer. Den tradisjonelle definisjonen av getto er at en bestemt etnisk eller kulturell "minoritets" gruppe er i flertall (over 50 prosent), og at det er en opphopning av levekårsproblemer. Innvandring til Norge og Oslo er karakterisert ved mange nasjonalitetsgrupper og bakgrunn fra 215 ulike land, og ikke av at det er en dominerende gruppe. Selv den største gruppen, pakistanere, utgjør ikke mer enn 3,6 prosent av Oslos befolkning. Når disse gruppene også er innbyrdes ganske ulike, gir det i de fleste sammenhenger liten mening å snakke om en samlet innvandrerbefolkning.



vandrere i storbyområder bor konsentrert er at de har lav inntekt og bosetter seg i områder med relativt sett lave boligpriser og tilgang på boliger. Svenske forskere (Urban, Andersson) har pekt på at når etnisk segregering sammenfaller med sosioøkonomisk segregering, gjennom at innvandrere i større grad enn andre bor i områder med dårlige levekår, kan dette bli sammenvevd og framstå som to sider av samme sak i en prosess som gjensidig forsterker hverandre. Dette gjelder særlig dersom nyankomne innvandrere stadig flytter til slike områder, og den videre sosiale mobiliteten for innvandrere ut av områdene er lav. Spørsmålet er imidlertid om det rent faktisk er en så tett kobling mellom sosioøkonomisk og etnisk segregering i Norge.

Sammenhengen mellom sosioøkonomisk og etnisk segregering i Oslo har imidlertid blitt mindre etter at mange innvandrere har flyttet fra boligområder med mange leieboliger i indre Øst til eierboliger og bedre boforhold i Groruddalen. Undersøkelser av levekår og demografi viser at befolkningen i Groruddalen og Søndre Nordstrand i gjennomsnitt ligger noe under Oslo og resten av landet på levekårsindikatorer som selvhjelpenhet, sysselsetting og utdanning. Samtidig skårer innvandrere i Groruddalen og Søndre Nordstrand like høyt eller høyere på de samme indikatorene sammenliknet med innvandrere bosatt i resten av Oslo og i resten av landet. Personer uten innvandrerbakgrunn bosatt i de fem bydelene ligger omtrent på landsgjennomsnittet, slik at det er den store innvandrerandelen i bydelene som trekker ned gjennomsnittet.<sup>54</sup> Levekårsstatistikk brutt ned på delbydelsnivå viser at det er betydelige levekårsforskjeller innad i Groruddalen. Enkelte delbydeler og mindre områder har større utfordringer enn andre, og det finnes lommer med betydelige levekårsproblemer.

I et europeisk og nordisk perspektiv, kommer Groruddalen og andre norske drabantby- og forstadsområder godt ut,<sup>55</sup> konkluderte NIBR i 2006. Befolkningen er forholdsvis lite segregert, boligene er jevnt over av god kvalitet og området har variert sammensetning av boligtyper og -størrelser, det offentlige tjenestetilbudet er godt, og det er innslag av grupper med høy utdanning og med høy inntekt. «Mot en slik bakgrunn kunne man

være fristet til å foreslå å avlyse en satsing på Groruddalen», skriver forskerne: Samtidig viser de til flere utfordringer, blant annet at det er store levekårsvariasjoner mellom områdene internt i Groruddalen, og at det er stor konsentrasjonen av barn og unge i disse bydelene.

En særskilt utfordring knytter seg til en del innvandrerkvinner fra land i Asia og Afrika som verken er i arbeid eller utdanning, og heller ikke er registrerte arbeidssøkere eller mottakere av livsoppholdsytelser som for eksempel uføretrygd eller sosialhjelp. De har såkalt «ukjent status», jf også omtale i kapittel 4 og kapittel 6. Mange av dem er bosatt i bydelene i Groruddalen og Søndre Nordstrand i Oslo.<sup>56</sup> De kan deles i to grupper: En gruppe har ikke søkt jobber, ønsker å være hjemme, og blir som regel forsørget av mannen. En annen gruppe har søkt jobb, men har ikke lyktes pga svake norskkunnskaper, lav utdanning og lite kunnskap om arbeidsmuligheter. Deres behov er norskopplæring, arbeidsrettede tiltak og lavterskeltilbud som kan øke deltakelsen.

Innvandrere med bakgrunn fra Asia, Afrika, Latin-Amerika og Øst-Europa utenfor EØS bosatt i Groruddalen har i gjennomsnitt noe lengre botid og noe bedre tilknytning til arbeidsmarkedet enn innvandrere med samme bakgrunn i de øvrige bydelene i Oslo. Dette gjenspeiles også i inntektene blant innvandrere. Med unntak av Bjerke har innvandrere i Grorud, Alna og Stovner høyere medianinntekt enn øvrige innvandrere i Oslo, det samme gjelder for innvandrere bosatt på Søndre Nordstrand.<sup>57</sup> En interessant observasjon er at samlet i Oslo har innvandrere en lavere andel selvstendig næringsdrivende enn befolkningen i alt – men i bydelene i Groruddalen og Søndre Nordstrand har innvandrere en høyere andel selvstendig næringsdrivende i alle bydelene.<sup>58</sup> Det er også interessant at mens det generelt er et lavere karaktersnitt i grunnskolen i Groruddalen enn både i Oslo og landet for øvrig, er dette ikke tilfelle for innvandrererelever, som har det samme snittet som innvandrererelever i hele Oslo. At elevene i Groruddalen kommer bak både lands- og Oslogjennomsnittet, skyldes at både innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre trekker ned karaktergjennomsnittet. For innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre synes egen-

<sup>54</sup> Aalandslid (2009)

<sup>55</sup> Brattbakk, I. m.fl. (2006), *Tiltak i tide. Muligheter og utfordringer for Groruddalen*, NIBR-notat 2006:126, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning; Hansen, T. og I. Brattbakk, (2005), "Drabantbyene – bedre enn sitt rykte?" I: R. Barlinhaug (red.), *Storbyens boligmarked. Drivkrefter, rammebetingelser og handlingsvalg*, Oslo: Spartacus

<sup>56</sup> Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2009), *Hjemmeværende innvandrerkvinner - en undersøkelse i Groruddalen og Søndre Nordstrand*, IMDI-rapport nr 4 – 2009, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

<sup>57</sup> Aalandslid (2009)

<sup>58</sup> Søholt (2010)

skaper ved eleven eller foreldrene å ha langt større betydning enn bosted da de regionale forskjellene er små.<sup>59</sup>

Trivsel er også en viktig levekårsindikator, og undersøkelser fra Groruddalen viser at beboerne i stor grad trives der de bor, uavhengig av bakgrunn. Nesten åtte av ti innbyggere i Groruddalen oppgir at de synes at naboforhold og sosiale forhold i nærmiljøet er gode. Flertallet oppgir også at de opplever å ha god kontakt med personer med annen kulturell bakgrunn.

#### 12.4.2 Boligpolitikk og boligmarked

Tilnærmingen i denne delen av forskningen er å se på forhold ved utformingen av boligpolitikken, og boligmarkedets struktur, betingelser og mekanismer<sup>60</sup> som har betydning for innvandrerbefolkningens boforhold og bokonsentrasjon.

Innvandrere i Norge eier i stadig større grad sin egen bolig, og de bor også mer spredt og i mer varierte områder enn i mange andre land. Innvandrere i Norge er internasjonalt sett meget godt integrert på boligmarkedet med en høy og stigende andel som er selveiere og med en generell god boligstandard. Mens det i befolkningen generelt er ca 80 prosent som eier sin egen bolig, er andelen 63 prosent for innvandrere og barn av innvandrere, som er 9 prosentpoeng høyere enn ti år tidligere.<sup>61</sup> Botid i Norge er ikke overraskende avgjørende for omfang av boligeierskap innenfor en nasjonalitetsgruppe. Hushold med pakistansk, tamilsk og vietnamesisk bakgrunn eier sine boliger i like stor grad som majoritetsbefolkningen. Personer med bakgrunn fra Somalia og Irak som i stor grad har kortere botid, har lavest eierandel.

Samtidig som innvandrerbefolkningen i Norge er relativt godt integrert med hensyn til oppnådd boligsituasjon, og de også bor mer spredt enn i mange andre land, er det som omtalt likevel tendenser til boligkonsentrasjon (segregering). Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre kjøper oftere bolig i rimeligere områder i drabantbyer og i Oslo Øst, der innvandrerandelen er høyest fra før, og man får mest for pengene. Det er ikke slik at boligene er dårlige, tvert i mot er boligene alminnelig gode, og det er også store boliger som er attraktive for barnefamilier. En avgjørende

forskjell mellom drabantbyer i Norge og flere andre land, er det varierte boligtilbudet med blokker, rekkehus og eneboliger, som også gir gode muligheter for boligkarriere innenfor samme geografiske område.

Dette kommer tydelig fram dersom man sammenlikner satelittfoto fra de norske og svenske bydeler som har høyest innvandrerandel, henholdsvis Rosengård (84 prosent) og Rinkeby (89 prosent) i Sverige og Søndre Nordstrand (44 prosent) og Stovner (40 prosent) i Oslo.<sup>62</sup> Mens bildene av de svenske bydelene preges av store blokker og en nokså ensformig boligstruktur, har de norske, og spesielt Oslobydelene med størst innvandrerandel, Søndre Nordstrand, en langt mer variert sammensetning av boliger.<sup>63</sup>

Å flytte til Groruddalen er, som tidligere omtalt, for mange innvandrere et uttrykk for sosial mobilitet, det er et steg i boligkarrieren som gir bedre boforhold og medfører at flere eier sin egen bolig. Det betyr at det er positive drivkrefter bak innvandreres flyttmønstre i Oslo, blant andre bedre økonomi og ønske om bedre boliger. Å flytte til drabantby og kjøpe egen bolig er et uttrykk for *etablering* i eierboligmarkedet.<sup>64</sup> Dette forklarer også hvorfor ikke drabantbyene i Oslo fungerer som gjennomgangsområder, til forskjell fra indre øst og tilsvarende multietniske boligområder i Danmark.<sup>65</sup>

Samtidig har det vært hevdet at byutvikling og såkalt gentrifisering<sup>66</sup> av Oslo indre øst har bidratt til å øke boligprisene der, og dermed kan ha bidratt til å presse personer med innvandrerbakgrunn ut.<sup>67</sup> Blom (2006b) omtaler denne utbredte oppfatning om at stigende boligpriser i indre øst har tvunget de økonomisk svakeste til å flytte, og peker på at empiri snarer tyder på at «forklaring på utflyttingen er at leietakere eller

<sup>59</sup> Aalandslid (2009); Birkelund, G. E., A. S. Hermansen og Ø. Evensen (2010), *Skolesegregering i Oslo – et problem? Elevsammensetning, frafall og karakterer i Osloskolen*, samarbeidsprosjekt mellom Oslo kommune og Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo

<sup>60</sup> Søholt (2010)

<sup>61</sup> SSBs levekårsundersøkelse blant innvandrere i 2005/2006

<sup>62</sup> Civita (2010), *Innvandring og eiendom*, Civita-notat nr. 5/2010

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>64</sup> Søholt (2010); Barstad, A., E. Havnen, T. Skarðhamar og K. Sørli (2006), *Levekår og flyttmønstre i Oslo indre øst*, Rapport 2006/15, Statistisk sentralbyrå; Sørli og Havnen (2006)

<sup>65</sup> Søholt (2010); Andersen, H. S. (2006), *Etniske minoriteters flytninger og boligvalg – enregisteranalyse*, Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitutt

<sup>66</sup> Gentrifisering kommer fra det engelske "gentrification" som henviser til situasjoner hvor områder blir overtatt av "landed gentry" (opprinnelig klassen nest etter aristokratiet i den engelske sosiale rangstigen). Begrepet er brukt om tilfeller hvor folk med middelklassebakgrunn flyttet inn i gamle arbeiderstrøk, og tvang folk med arbeiderklasserbakgrunn ut på grunn av stigende boligpriser.

<sup>67</sup> Huse, T. (2010), *Tøyengata – et stykke nyrøkt Norge*, Oslo: Libris

eiere av mindre boliger i indre øst har vært tjent med å etablere seg i ytre øst i (større) eierboliger, så fremt de har hatt det nødvendige inntektsgrunnlaget til det».<sup>68</sup>

Til en viss grad kan man si at personer med norsk bakgrunn og innvandrere med «ikke-vestlig» bakgrunn de senere årene har hatt motsatte flyttetendenser. Samtidig som det skjer en kraftig forskyvning av ikke-vestlige innvandrere i retning Groruddalen og Søndre-Nordstrand, hvor befolkningen med norsk landbakgrunn nå er mer underrepresentert enn i noen annen del av byen, er Indre by i større grad preget av personer med norsk bakgrunn.<sup>69</sup>

Det er en større andel innvandrere som leier bolig enn i befolkningen generelt, innvandrere og særlig flyktninger er overrepresentert i kommunale boliger for vanskeligstilte, trangboddhet er også mer utbredt blant innvandrere, og innvandrere er overrepresentert blant bostedsløse. Det er forsket lite på de innvandrerne som er mest marginalisert på boligmarkedet, og som enten ikke greier eller som ikke velger å etablere seg verken i eiermarkedet eller i stabile leieforhold. Enkelte grupper synes å forbli i leiemarkedet over lengre tid, noe som kan bidra til marginalisering, særlig når det er tale om usikre og omskiftelige leieforhold. (84 prosent av hushold med somalisk bakgrunn og 72 prosent av hushold med irakisk bakgrunn bor i leieboliger; det er tilsvarende andelen som eier egen bolig blant hushold med pakistansk, tamilsk og vietnamesisk bakgrunn (Blom og Henriksen 2008). Der hvor leieboligene ligger kan det føre til lite stabilitet og uro i bomiljøet, særlig hvis det ikke er en oppfølging av beboerne. I Oslo er det relativt mange kommunale leieboliger i indre øst, med et betydelig innslag av beboere med somalisk og irakisk bakgrunn. Konsentrasjonen av kommunale boliger i disse områdene er trukket fram som en årsak til at man der finner små områder hvor beboerne har sammensatte levekårsproblemer.<sup>70</sup> Det er «de nest fattigste» som har flyttet ut fra indre øst, og mer velstående som har flyttet inn. Levekår har derfor i gjennomsnitt blitt bedre, selv om «de aller fattigste» har blitt boende. Denne siste gruppen som er mest marginalisert i boligmarkedet, er det i mindre grad forsket på. Det vises for øvrig til at regjeringen 21. mai 2010 nedsatte et offentlig utvalg om

boligpolitikken som skal gi anbefalinger om hvordan sentrale oppgaver i den sosiale boligpolitikken skal møtes i årene framover.

I Fordelingsutvalgets beskrivelse av demografisk, etnisk og sosioøkonomisk segregering i Oslo pekes det på boligpriser, boligtyper og beliggenhet som viktige forklarende faktorer.<sup>71</sup> Bydelene i Oslo er preget av forskjellig type bebyggelse, disposisjonsform og attraktivitet, noe som bidrar til å sortere befolkningen.<sup>72</sup> Politiske beslutninger om regulerings- og utbyggingsplaner avgjør utformingen av boligområdene, og hvilke type boliger som bygges, og dette vil få betydning for hvem som flytter inn.<sup>73</sup> Jo høyere prisnivået er i et område, jo lavere er andelen «ikke-vestlige» innvandrere. Det er i dag liten oppmerksomhet mot byutviklings- og områdepolitikk som legger grunnlag for å unngå at uønsket etnisk og sosioøkonomisk boligsegregering oppstår.<sup>74</sup>

Som omtalt foran forblir enkelte innvandrergrupper i leiemarkedet over lang tid. Dersom det samtidig er tale om ustabile leieforhold eller de aktuelle leieboligene ligger i områder med levekårsproblemer, vil slike boligforhold bidra til marginalisering av enkelte grupper på boligmarkedet. For at alle skal ha mulighet til å komme inn på boligeiermarkedet, er det viktig at det finnes finansieringsordninger som retter seg mot grupper som ellers vil bli sittende fast i utleieboligmarkedet. Det finnes få studier som undersøker hvilke virkninger utformingen av boligfinansieringsordninger har på omfanget av boligkjøp blant innvandrergrupper som bor i utleieboliger. En evaluering av etableringslån fra Husbanken til boligkjøpere i Oslo tidlig på 2000-tallet viste at av dem som fikk lån og kjøpte bolig (Barlindhaug og Dyb 2003, omtalt i Søholt 2010) kjøpte nesten 60 prosent i drabantbyene i øst/nord og i sør. Låneutmålingen var begrenset slik at boligsøkere måtte lete i de rimeligste områdene av byen, og resultatet var at markedsmekanismer sammen med vilkår ved de offentlige låneordningene, bidro til å fremme segregasjonen i Oslo.<sup>75</sup> Selskapet for

<sup>68</sup> Blom, S. (2006b), *Innvandrerens bo- og flyttemønstre i Oslo rundt årtusenskiftet*, Rapport 2006/33, Statistisk sentralbyrå

<sup>69</sup> Barstad, m.fl. (2006); Aalandslid (2009)

<sup>70</sup> Ibid.

<sup>71</sup> «De relativt store lavinntektsproblemene i Indre øst og Nye drabantbyer [i Oslo] skyldes ikke bare overrepresentasjon av gruppen som er utsatt for lavinntekt, men også at andelen med lavinntekt i de ulike befolkningsgruppene jevnt over er relativt høy i disse bydelsområdene. Det pekes på boligpriser, boligtyper og beliggenhet som viktige faktorer for å forstå de selektive flytteprosessene og grad av demografisk, etnisk og sosioøkonomisk segregasjon.» (NOU 2009: 10, s. 83)

<sup>72</sup> Søholt (2010)

<sup>73</sup> Ibid.

<sup>74</sup> Ibid.

<sup>75</sup> Ibid.

flyktning- og innvandrerboliger (SIFBO), som ble avviklet i 1992 pga store utgifter mv, hadde i sin tid som strategi å kjøpe eller bygge boliger i borettslag over hele Oslo, og å bytte nybygde boliger med andre boliger i ulike nabolag og tildele disse til hushold med innvandrerbakgrunn. I Oslo kommunes strategi for nybosetting av flyktninger midt på 1990-tallet ble de mest «innvandrer-tette» bydelene skjermet for nye flyktninger (Blom 1995,<sup>76</sup> 2002; Søholt 2010).

Formålet med startlån (som erstattet etableringslån i 2002) er å gi personer som ikke får vanlig boliglån en inngangsmulighet til boligmarkedet. Startlån kan også brukes til refinansiering for de som har vanskeligheter med å bli boende i boligen sin.<sup>77</sup> Alternativet til ikke å bruke startlån er i praksis at flere blir boende i kommunal eller privat utleiebolig. Dette leder til en avveining om hva som har størst fordeler og ulemper: å gi folk eierskap til bolig og de fordeler dette innebærer; som trygge boforhold, kapitaloppbygging, potensiell vei opp en boligkarriere, sosialt løft etc. – eller å redusere andelen beboere med lav inntekt og innvandrerbakgrunn i områder hvor lavinntektsgrupper (uansett) bosetter seg. Startlån kan imidlertid ikke gis til husstander med veldig lave inntekter, uansett andre kjennetegn ved husstandene. Det er med andre ord ikke de aller mest ressursvake som får mulighet til å kjøpe seg bolig. I en relativt fersk studie ble det dokumentert at det var få husstander som både hadde startlån og mottok bostøtte. De som får startlån har vanligvis for høye inntekter til å kunne motta bostøtte. Nesten 4 av 10 søkere får da også avslag på søknaden om startlån. Den høye avslagsprosenten skyldes i hovedsak manglende økonomisk betjenings-evne.<sup>78</sup> Startlån muliggjør kapitaloppbygging for lavinntektsgrupper som innvandrere. Dette gir på sikt også handlefrihet til boligetablering i andre områder enn lavprisområdene. Innvandrere som bor i utleieboliger og som ikke opparbeider seg slik kapital, kan være mer utsatt for segregeringsprosesser enn de innvandrere som bor i eierboliger.

Det vises for øvrig til omtalen av boligforhold i kapittel 5 Levekår i innvandrerbefolkningen.

### 12.4.3 Etnisk tilhørighet – individuelle preferanser og kulturelt betingede valg

I stedet for å forklare bokkonsentrasjon med skjev ressursfordeling og mekanismer i boligmarkedet, forklarer denne delen av forskningen konsentrasjonen med kulturell bakgrunn og kulturelt betingede valg. Den sentrale mekanismen er «birds of a feather flock together», altså en preferanse for å bo nær «folk som en selv». Innvandrer-tetthet er i stor grad en konsekvens av at innvandrere ønsker og forventes å bo sammen med andre fra opprinnelseslandet.<sup>79</sup> Hvor man vil bo og hvem man vil bo i nærheten av kan påvirke flyttheadferd, innenfor de økonomiske rammer den enkelte har. Det er samlet sett en klar større preferanse blant innvandrere i Norge for å bo sentralt, og helst i nærheten av store byer, selv om boligmarkedet andre steder i landet kan være enklere å komme inn på. Personlige boligpreferanser, ønske om å bo i et mangfoldig miljø med aksept for kulturelle forskjeller i befolkningen, og ønske om å bo i nærheten av andre i familie og/eller med samme etniske, kulturelle og/eller religiøse bakgrunn som en selv, vil også kunne innvirke.

Forståelsen er at forklaringer på bokkonsentrasjon må kunne kobles til etnisk tilhørighet, innvandrerbakgrunn, verdier og kulturelt betingede valg, for at det skal være meningsfullt å snakke om etnisk bokkonsentrasjon som et eget fenomen. Dersom innvandreres bosettingsmønster kun skyldes økonomiske, demografiske og sosiale forhold, og diskriminering, har begrepet etnisk segregering liten analytisk verdi (Wessel 1997, Søholt 2010).

Dels sees bokkonsentrasjon innenfor denne forskningen på som positivt fordi bruken av egne nettverk kan gi hjelp til selvhjelp og lette integreringen i et nytt land. Fra et ressursperspektiv er det rasjonelt at mennesker med samme bakgrunn søker sammen for å hjelpe og ta ansvar for hverandre på ulike måter. Erfaringer fra «ethnic communities» for eksempel i USA er at de spiller en viktig rolle for innvandrere spesielt i en startfase. Nabolag der en kan treffe folk fra opphavslandet gir en et sted å bo, mennesker som kan snakke samme språk, informasjon om arbeidsmarkedet og om allmenne forhold i det nye landet, hjelp og lån i et knipetak, tilgang til sosialt liv og religiøse tjenester. Nabolagene spiller i USA slik en rolle for å sluse mennesker inn i samfunnet. En undersøkelse fra Canada med 41 000 respondenter viser at

<sup>76</sup> Blom, S. (1995), *Innvandrere og bokkonsentrasjon i Oslo*, Rapport 95/32, Statistisk sentralbyrå

<sup>77</sup> Husbanken, [www.husbanken.no](http://www.husbanken.no)

<sup>78</sup> Barlindhaug, R. og K. Astrup, *Samspillet mellom bostøtte, boligtilskudd og startlån*, NIBR-rapport 2008:13, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

<sup>79</sup> Urban (2010)

Tabell 12.3 Andel med innvandrerbakgrunn.<sup>1</sup> Hele Oslo og utvalgte bydeler og aldersgrupper. 2009

	Hele Oslo	Bjerke	Grorud	Stovner	Alna	Søndre Nordstrand
I alt	27,3	37,1	41,0	44,5	44,4	46,3
6 – 15 år	33,8	49,9	56,4	56,8	61,7	54,2
16 – 19 år	31,5	42,6	47,3	53,7	55,6	50,8

<sup>1</sup> Født i utlandet eller i Norge av to utenlandsfødte foreldre  
Kilde: SSB

menneskene i lokalsamfunn med den høyeste graden av etnisk identifikasjon også hadde høyest andel som var blitt naturaliserte kanadiske statsborgere.<sup>80</sup> Erfaringer fra «ethnic communities» i USA, blant annet det norske Chicago, viser at nabolagene ble opprettholdt så lenge de fylte viktige sosiale behov.<sup>81</sup> Når disse ble like godt eller bedre tilfredsstillt andre steder, tenderte folk med ressurser til å flytte ut. Denne mekanismen har virket for svært mange, men ikke alle grupper i USA.

Men i like stor grad sees bokonsentrasjon innenfor denne delen av forskningen på som negativt og som et uttrykk for et ønske om å bevare egen kultur og ikke ville integrere seg i samfunnet. Jo mer kulturelt forskjellig en gruppe er, jo sterkere blir deres behov for å bo i nærheten av hverandre.<sup>82</sup> I denne forståelsen ligger det en uro eller engstelse for at innvandrergrupper ikke vil bli integrert, men opprettholder kulturelle normer som bryter med fellesskapets verdier, og at det utvikler seg såkalte parallellsamfunn. Videre har det de senere årene vært en mer uttalt bekymring om at bokonsentrasjon kan få negative konsekvenser for sosial og kulturell integrering, og at en sterk separasjon i seg selv er uttrykk for en manglende vilje blant minoriteter om ikke å ville integrere seg. Gjennom å søke sammen frivillig, eventuelt ufrivillig havne sammen på grunn av dårligere levekår og markedsmekanismene på boligmarkedet, er bekymringen at det legges et grunnlag for utvikling av parallellsamfunn. Et

samfunn krever et stort sett av institusjoner for å være komplett – skole, arbeid, rettsvesen, konsum og fritid etc. Et omfattende eller komplett sett skaper en høy grad av sammenhengskraft og en mulighet for å leve fullstendig innenfor dette samfunnet.<sup>83</sup> Et parallellsamfunn ville kreve at det eksisterte doble institusjoner, to sett av institusjoner. Situasjonen er ikke nærheten av dette i noe område i Norge

Dette ønsket om adskillelse gjelder ikke bare innvandrere, også majoritetsbefolkningen ønsker i stor grad å bo for seg selv, og særlig å unngå områder og skoler med stor andel innvandrere. Like viktig som hva minoritetene gjør, er hva majoriteten gjør. Flyttemønsteret i Groruddalen og Søndre-Nordstrand er at mange med innvandrerbakgrunn flytter inn og relativt få flytter ut, mens det blant personer med norsk bakgrunn er få som flytter inn og flere som flytter ut.

Forklaringer som heller i retning av at bokonsentrasjon i hovedsak er et resultat av innvandrergruppers – og majoritetens – ønske om separasjon, medfører andre typer mål, strategier og tiltaksforslag enn forklaringer som legger mer vekt på at eksterne faktorer påvirker at innvandrere blir (ufrivillig) segregert.

Et hovedproblem med forskningen om bokonsentrasjon er at den i liten grad fanger opp folks motiver for flytting, bostedsvalg og skolevalg, verken hos minoritet eller majoritet. Noen studier gir likevel inntak til forståelse. En svensk studie av boligområder med høy andel beboere med innvandrerbakgrunn viste at utflyttingen av svensker ikke var unormalt høy, men at det spesielle var at det flyttet færre svensker inn i området.<sup>84</sup> Når

<sup>80</sup> Reitz, J. G. m.fl. (2009), *Multiculturalism and social cohesion*, Springer, s. 158

<sup>81</sup> Lovoll, O. S. (1998), *A Century of Urban Life. The Norwegians in Chicago before 1930*, Chicago: University of Illinois Press; Drøyer, E. (1998), *Norwegian Americans in Chicago, 1945-1995, from ethnic community towards privatized ethnicity*, hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo.

<sup>82</sup> Andersson-Brolin, L. (1984), *Etnisk bostadssegregation*, Stockholm: Byggforskningsrådet

<sup>83</sup> Breton, R. (2005), *Ethnic Relations in Canada. Institutional Dynamics*, Montreal og Kingston: McGill-Queen's University Press, s. xii

<sup>84</sup> Bråmås, Å. (2006), *Studies in the Dynamics of Residential Segregation*, Kulturgeografiska institutionen, Uppsala universitet; Søholt (2010)

boligene ble ledige, var det personer med innvandrerbakgrunn som flyttet inn.<sup>85</sup> En studie av levekårsutvikling og flytting i Groruddalen viser lignende trekk (Sørli og Havnen 2006, omtalt i Sørli 2010). Studien tar for seg to kohorter og deres flyttebevegelser i periodene 1989 – 1997 og 1993–2003. Fra at befolkningen i Groruddalen har vært relativt stabil, trekker det i retning av økt utskifting og lavere stabilitet. Groruddalen hadde et ikke ubetydelig flyttetap av personer med norsk bakgrunn og vestlig bakgrunn i etableringsfasen, dvs. i aldersgruppen 25 – 35 år.

Statistikken viser at bokonsentrasjon varierer med ulike aldersgrupper, og forsterkes spesielt for ikke-vestlige barn i skolealder (SSB statistikk, Sundell 2008).<sup>86</sup> Tabell 12.3 viser andelen med innvandrerbakgrunn i utvalgte aldersgrupper i Oslo og de fem bydelene. Det framgår at andelen øker vesentlig for grupper i skolealder.

Såkalt skolesegregering, i betydningen skoler med en høy andel elever med et annet morsmål enn norsk, i Oslo har vært et mye fokusert tema de senere årene. Ca 40 prosent av elevene i Oslo-skolen regnes for å være minoritetsspråklige, og vel 75 prosent av dem er født i Norge. Ved 56 av 135 skoler i Oslo utgjør minoritetsspråklige 50 prosent eller mer av elevene, og ved seks skoler utgjør de mer enn 90 prosent.<sup>87</sup> Minoritetsspråklig, slik statistikken føres i Oslo-skolen, omfatter også barn med en norsk og en utenlandsk forelder (hvor barna har norsk som morsmål), og dette bidrar til å trekke opp statistikken betydelig.<sup>88</sup> Det er mange barn med innvandrerbakgrunn som har god språkkompetanse, både på norsk og på sitt eget morsmål. Blant barn og elever med et annet morsmål enn norsk, kan også mange være reelt tospråklige. Statistikk over hvor mange minoritetsspråklige som finnes på en skole, sier med andre ord lite om den reelle språksituasjonen.<sup>89</sup>

Når det gjelder resultater på nasjonale prøver, ligger Oslo-skolen over landsgjennomsnittet. Mange skoler med høy andel minoritetsspråklige

elever presterer lavere på nasjonale prøver og kartleggingsprøver enn skoler med få minoritetselever, men flere skoler i Oslo med andel minoritetsspråklige elever på over 60 prosent har i dag læringsresultater over lands- og Oslo-gjennomsnitt.<sup>90</sup> Sosial bakgrunn er viktigere for skoleprestasjoner enn innvandrerbakgrunn.

Sosial bakgrunn og språk er de to variablene som til sammen forklarer ulikheten i læringsresultater mellom elever med innvandrerbakgrunn og norsk bakgrunn (OECD 2009). Elever som har foreldre med lav inntekt og lite utdanning har i gjennomsnitt dårligere skoleprestasjoner (Bakken 2004), og innvandrere har lavere utdanning og inntekt enn gjennomsnittet i Norge (Østby 2004). Andel minoritetsspråklige elever ved skolen har lite å si for skolens resultater. Det som påvirker resultatene er sosioøkonomiske forhold som foreldrenes inntekts- og utdanningsnivå. Holder man disse forklaringsfaktorene utenfor, er det liten forskjell mellom minoritets- og majoritetselever i skoleprestasjoner.<sup>91</sup>

Integreringsbarometeret for 2009 (IMDi) viser at flertallet i befolkningen ikke ønsker at egne barn skal gå på skole med høy andel elever med innvandrerbakgrunn, men at det er skolens resultater som betyr mest for valg av skole.

En spørre- og intervjuundersøkelse<sup>92</sup> om skolebytte<sup>93</sup> viser at grunnen til at foreldre søker skolebytte som oftest er at skole- og lokalmiljøene ikke kan tilfredsstillende de forventningene foreldrene har til fritidsaktiviteter, vennerelasjoner og norskspråklige miljøer. Andelen minoritetsspråklige er kun én av mange faktorer som påvirker foreldrenes skolebytte. Bytte av skole skjer også i all hovedsak mellom lokale skoler. I enkelte skolekretser er det relativt mange som søker om skolebytte til naboskoler uten å flytte.<sup>94</sup> Det er altså konkrete vurderinger av skolen, og ikke nabolaget eller bydelens befolkning som er mest avgjørende for skolebytte.

Også minoriteter søker seg til mer norskspråklige skoler av de samme grunnene (Ivar Morken, Aftenposten Aften 14.03.2011), « ...særlig de som er norskspråklige eller gode i norsk er

<sup>85</sup> Bråmås (2006), Søholt 2010

<sup>86</sup> Sundell, T. (2008), "Hvit flukt" blant norske barnefamilier i Oslo? En kvantitativ studie, Masteroppgave i samfunnsgeografi, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo

<sup>87</sup> Skoleåret 2010-2011, kilde: SATS, Oslo kommune

<sup>88</sup> I 2009 var det registrert 21 051 elever fra språklige minoriteter i grunnskolen i Oslo, av totalt 53 120 elever, mens 12 704 elever hadde krav på særskilt norskopplæring, dvs. gruppen som hadde behov for norskopplæring. NOU 2010:7 Mangfold og mestring; "Forvirrende minoritetsbegrep". I; *Ny tid*, 22.10.2010

<sup>89</sup> NOU 2010: 7

<sup>90</sup> *Byrådssak 239/10*, Byrådet, Oslo kommune. Det gjelder for eksempel Rommen skole som har ca 95 % minoritetsspråklige elever, og hvor elevene snakker over 40 ulike språk. På denne og andre skoler med høy andel minoritetsspråklige elever, er det satt inn ekstra tiltak gjennom tidlig innsats hvor elevene får inntil tre timer ekstra undervisning i uken i norsk, matematikk og engelsk.

<sup>91</sup> Birkelund, G. E. m.fl. (2010); *Byrådssak 239/10*

<sup>92</sup> Morken, I. (2008), I: C. W. Beck og S. E. Vestre (red.), *Skolen i Aftenlandet? Artikkelsamling med ukorrekte innfallsvinkler*, Oslo: Didakta

veldig opptatt av språkmiljøet» (Ragnhild Palm Andersen, rektor Vahl skole, Aftenposten Aften 14.3.2011). Ved Mortensrud skole er de fleste av de som ønsker skolebytte selv minoritetspråklige, og oppgir gjerne at de ikke ønsker å ha sine barn ved en skole med så høy minoritetsandel (rektor Leif Arne Eggen, Aftenposten Aften 14.03.2011).

En annen undersøkelse omfattet flyttemønsteret mellom 1993 og 1999 og mellom 1999 og 2005 for familiene til ett årskull på 5 519 elever som begynte i første klasse i grunnskolen i skoleåret 1998/99.<sup>95</sup> Det var markant fraflytting av barnefamilier med norsk bakgrunn fra skolekretser med høye minoritetsandeler og det var klart lavere tilflytting. Begrepet hvit flukt kan imidlertid være misvisende, både fordi også «ikke-vestlige» husholdninger hadde høy fraflytting fra skolekretser med høye minoritetsandeler, og fordi barnefamilier med norsk bakgrunn ikke flytter på grunn av minoritetsandelen i skolekretsen i seg selv. De fleste synes å begrunne flytting med problemer knyttet til barnas skolegang, og ikke med at de ikke ønsket innvandrere i nabolaget (Vassenden 2007<sup>96</sup>). Raske nabolagsendringer med høy tilflytting av ikke-vestlige familier kan føre til at barnefamilier med norsk bakgrunn reagerer med å flytte ut (Sundell 2008). Dette kan fortolkes slik at det som oppleves som store endringer i nabolaget, forsterker fraflytting. Det var i skolekretser med høyest innvandrersandel at fraflyttingen av husholdninger med norsk bakgrunn var størst. På den annen side velger også mange å bli i nabola-

get på grunn av den multikulturelle sammensetningen (Sundell 2008).

Rådmandsgades skole på Nørrebro i København hadde kun ti prosent elever med dansk bakgrunn da de igangsatte tiltak som økte andelen til 25 prosent, blant tiltakene var å legge til rette skolen for gutter, vektlegging av tydelige krav både til elever og foreldre.<sup>97</sup>

Morton M. Grodzins som var professor i statsvitenskap ved Universitet i Chicago, er kjent for at han i en studie fra 1958 preget begrepet vippepunkt («tipping point») i beskrivelsen av hvit flukt. Begrepet viser til at når andelen ikke-hvite i et område kommer til et visst punkt hvor det oppleves av hvite å være for stort, vil de sist nevnte flytte fra området i større antall.<sup>98</sup>

#### 12.4.4 Nabolagseffekter – statistiske analyser

Det fins en omfattende forskning om hvorvidt og hvordan personer som bor i et område kan bli påvirket av de andre menneskene som bor i samme område. Dette kalles nabolagseffekter. I hvilken grad det faktisk er slik at naboenes situasjon «smitter» er omstridt. Spørsmålet som stilles her er: Gir høy bokonsentrasjon av innvandrere egne nabolagseffekter? Og som ikke forsvinner når det kontrolleres for økonomiske og sosiale forhold?

«Forskningen på dette feltet er beheftet med store metodiske og teoretiske utfordringer, som gjør det vanskelig å avlede konkrete anbefalinger for politisk handling».<sup>99</sup>

For det første kan det, som tidligere omtalt, diskuteres hvordan et område eller nabolag skal avgrenses.<sup>100</sup> I et dynamisk bysamfunn vil heller ikke sosiale relasjoner og nettverk være avgrenset til nabolaget hvor personer bor. Både når det gjelder arbeid, utdanning, fritid og sosiale relasjoner vil individers og gruppers nettverk spenne over flere områder. Det er ikke gitt at sosiale nettverk

<sup>93</sup> I følge opplæringsloven § 8-1 første ledd første pkt, har grunnskoleelever rett til å gå på nærskolen. Elevene "har rett til å gå på den skolen som ligg nærast eller ved den skolen i nærmiljøet som dei soknar til." Nærskoleprinsippet er et viktig prinsipp som skal fremme gode læringsmiljøer gjennom opplevelse av tilhørighet og nærhet mellom opplæringsinstitusjonene og lokalsamfunnet. Et trygt og godt læringsmiljø er grunnleggende for at elever skal få et bra læringsutbytte. Elever kan, etter opplæringsloven § 8-1 andre ledd, søke om å få gå på en annen skole enn den elevene sokner til. I motsetning til avgjørelser etter § 8-1 første ledd, vil vedtak om å gå på en annen skole enn nærskolen, jf opplæringsloven § 8-1 andre ledd, være underlagt kommunens "frie skjønn". Bl.a. Oslo kommune har bestemt at det skal være mulig å søke seg til andre skoler enn nærskolen, men i praksis kan dette være vanskelig å gjennomføre dersom det er fulle skoler.

<sup>94</sup> Morken, I. (2010), *Hvorfor skifter elever skole – hva vet vi om elevers skolebytte i Oslo?*, Åpen høring om utfordringer og løsninger – høy minoritetsandel i deler av Osloskolen, 02.02.2011, Oslo kommune

<sup>95</sup> Sundell (2008)

<sup>96</sup> Vassenden, B. (2007), *Flerkulturelle forståelsesformer. En studie av majoritetsnordmenn i multi-etniske boligområder*, Doktoravhandling i sosiologi ved Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo

<sup>97</sup> Toje, A. (2010), *Hvordan reversere hvit flukt i skolen?*, Internnotat om besøk på Rådmandsgades skole, København

<sup>98</sup> Banfield, E. C. og M. M. Grodzins (1958), *Government and Housing in Metropolitan Areas*, New York: McGraw-Hill. I boken beskrives det som omtales som de facto segregering: "...population movements that threaten to make many central cities into lower-class ethnic islands, These islands exist because the people who live in them have low incomes and because they are excluded, frequently by illegal means, from other sections of the cities and from the suburbs...What is needed is a whole range of measures to make central cities more attractive to upper- and middle-class whites and to allow nonwhites to live where they can afford to live and want to live" (s. 154-155).

<sup>99</sup> Barstad m.fl. (2006)

må være nabolagsorienterte eller at dannelsen av sosiale fellesskap (utover barneårene) er avhengig av at medlemmene sogner til samme boområde (Andersen, 2001). Flere studier viser stort omfang av hverdagslige bevegelser ut av nabolaget/bydelen for de bydelene i Oslo som nettopp gjør det dårligst på ulike levekårsmål. Også for ungdom i Oslos forsteder (som drabantbyene i Groruddalen er blitt omtalt som), er det høy grad av geografisk mobilitet.<sup>101</sup>

For det andre kan det være vanskelig å skille nabolagseffekter fra såkalt «uobserverbar heterogenitet». Det betyr at «den tilsynelatende effekten av nabolaget kan skyldes trekk ved familier/individer som ikke er målt i undersøkelsen, og som kan ha påvirket både valg av bosted og sannsynligheten for å ha et levekårsproblem».<sup>102</sup>

For det tredje er det meste av forskningen på nabolagseffekter gjort i andre land hvor den geografiske segregeringen er målt til å være større enn i Norge.

Flere undersøkelser tyder imidlertid på at naboskapseffekter eksisterer, men det er uklart hvordan de oppstår og hvor sterke de er.<sup>103</sup> Den svenske forskeren R. Andersson mener å finne belegg for at bokonsentrasjon har sosiokulturelle og økonomiske konsekvenser: «hvis et individ er i nærheten av eller i direkte kontakt med en fattig person, øker hans eller hennes risiko for selv å bli fattig eller ekskludert».<sup>104</sup> Flere undersøkelser basert på koplinger av registerdata i Stockholmsregionen hvor bokonsentrasjonen vel og merke er større enn i Oslo, gir inntrykk av tildels betyde-

lige nabolagseffekter.<sup>105</sup> «Blant annet ser det ut til at mottak av sosialhjelp blant ungdom blir påvirket av den sosiale konteksten i nabolaget. I områdene hvor mange i den antatte referansegruppen (unge i samme aldersgruppe) mottok sosialhjelp var det en større økning i nye sosialhjelpstilfeller enn i områder hvor det var færre som mottok sosialhjelp. Dette mønsteret kan både ha med mindre stigma å gjøre og med bedre kunnskap om sosialhjelp i nettverkene. En annen studie fra Stockholmsområdet konkluderer med at arbeidsledighet blant ungdom «smitter».<sup>106</sup> Når høy arbeidsledighet preger de arbeidsledige ungdommenes sosiale nettverk, forlenges ledighetsperioden kraftig. Dette gjelder selv om det kontrolleres for en rekke individuelle faktorer som utdanning, karakternivå og tidligere erfaring med arbeidsløshet. Når omgangskretsen i stor grad består av andre arbeidsledige, kan det normative presset for å søke etter arbeid bli mindre. En annen mulig årsak til at konsentrasjonen av arbeidsledige øker lengden på ledighetsperioden er at forventningene om å få arbeid påvirkes av andres erfaringer, samt at nettverket er dårligere til å formidle kontakter og kunnskap om mulige jobber».<sup>107</sup> En norsk studie av mottak av trygdeytelser viser at i nabolag der mange ble uføretrygdet etter en bedriftsnedleggelse, ble også andre som ikke var involvert i aktuelle bedrift, uføretrygdet, fordi stigmaet knyttet til det å få trygd ble svekket.<sup>108</sup>

Andre studier viser at det er store interne variasjoner i bomiljøer, og at et område som har et visst preg, nødvendigvis ikke har det på bakkeplan, der folk faktisk lever og omgås andre, og at det også er variasjoner på kryss og tvers av området slik det framstår i statistikken: I sentrum er det forskjell mellom gater, kvartaler og i de enkelte bygårdene, og i drabantbyen mellom borettslag og blokker, rekkehus og småhus. «Etter vårt syn er den mest sannsynlige bakgrunnen for nabolagseffekter [i Oslo] knyttet til

<sup>100</sup> Et boligområde kan bare være "segregert" om det er atskilt fra andre områder. Det vil si, det og beboerne må være del av et større geografisk hele, men skille seg (og da ofte negativt) fra mange av helhetens andre geografiske enheter (på samme geografiske nivå). Videre er det mye som tyder på at det er lite relevant om den geografiske enheten er en blokk eller en gate. For at bokonsentrasjon eller segregasjon skal ha en *effekt* (slik ulike forskningsbidrag antyder), er det ofte hevdet at man må opp i en viss geografisk størrelse (et relativt stort nabolag eller bydel) for at man skal "lide" under å bo i et område. Bor man i en bygård der alle de andre beboerne ligger langt under snittet for en rekke levekårsforhold, så er det ikke gitt at dette vil påvirke livssjansene til medlemmene av et bestemt hushold, dersom området/skolekretsen ligger på/over snittet. Går en på en skole av god kvalitet, har en tilgang til gode helse tjenester, er området trygt å ferdes i, er det nok (av tilgjengelige), jobber om en utdanner seg og naboen utenfor bygården selv er i jobb, osv – da er det høyst usikkert om det å bo i "konsentrert fattigdom" omgitt av naboen i bygården, vil ha negativ effekt. For barn vil nok "nabolaget" være av større betydning enn for voksne, gitt barns mer begrensede mobilitet, og at de ofte holder til på institusjoner i eller nær nabolaget og har sitt nærmiljø og sosiale nettverk tilknyttet boområdet. Se f.eks. Damm, A. P. m.fl. (2006), *En befolkning deler sig op?*, København: Gyldendal, s. 123.

<sup>101</sup> Søholt, S. (2001), *Oppvekst i to multietniske boligområder i Oslo. Utviklingsprogrammet for flerkulturelle bomiljø*, Prosjektrapport 313, Oslo: SINTEF Byggforsk; Wacquant, L. (2008), *Urban Outcasts: A Comparative Sociology of Advanced Marginality*, Cambridge: Polity Press

<sup>102</sup> Barstad m.fl. (2006)

<sup>103</sup> Ibid.

<sup>104</sup> Andersson (2001), Barstad m.fl. (2006)

<sup>105</sup> Omtalt i Barstad m.fl. (2006)

<sup>106</sup> Ibid.

<sup>107</sup> Ibid.

<sup>108</sup> Rege, M., K. Telle og M. Votruba (2007), *Social Interaction Effects in Disability Pension Participation Evidence from Plant Downsizing*, Discussion Papers No. 496, Statistisk sentralbyrå



interne sosiale relasjoner [f.eks. læring gjennom venner og på skole mm.; rollemodeller, osv.] og stigmatisering.

Kanskje er det mest sannsynlig at man blir påvirket av personer man har sterkest relasjon til. I denne studien av mulige nabolagseffekter i områder med (også) etnisk basert bokonsentrasjon, hevder forfatterne at nabolaget har effekter. Det er imidlertid tale om effekter av sosioøkonomisk deprivasjon på nabolagsnivå, framfor negative konsekvenser av etnisk bokonsentrasjon i seg selv.<sup>109</sup> Det viktigste funnet er at «en betydelig andel (15,5 prosent) av variasjonen i utdanningsnivå mellom ungdommene kan knyttes til forhold ved nabolaget de vokste opp i».<sup>110</sup> Rapporten tyder derfor på at utfordringen er sosioøkonomiske forskjeller (og ev sosioøkonomisk bokonsentrasjon) snarere enn bokonsentrasjon av innvandrere.

Blom (omtalt i Barstad 2006) peker på at den etniske segregasjonen i Oslo har sterkest effekt blant barn, som i størst grad tilbringer tid i nærmiljøet og har få alternative arenaer. «Andelen barn med ikke-vestlig bakgrunn som hovedsakelig har venner blant andre innvandrerbarn øker betydelig med økende konsentrasjon av ikke-vestlige innvandrere i bostedskretsen. Blom viser også at den etniske segregasjonen ser ut til å påvirke kontakthypighet med majoritetsbefolkningen og bruken av norsk blant voksne, ikke-vestlige innvandrere i Oslo. Store deler av denne sammenhengen skyldes imidlertid at de mest ressurssterke innvandrerne slår seg ned i de minst segregerte områdene (dokumentert i Blom 2002).»<sup>111</sup>

Blom (2001) undersøkte ved hjelp av representative levekårsdata fra 1996 om det å være bosatt i innvandrer-tette områder gikk sammen med svakere beherskelse av norsk språk og mindre kontakflate med nordmenn. Som indikatorer på språkbeherskelse brukte han andelen som oppgir at norsk er det språket de snakker mest hjemme og andelen som oppgir at de aldri har lest en norsk avis de siste 12 månedene. Som indikatorer på sosial kontakt med nordmenn brukte han et spørsmål om innvandrerer har en god norsk venn og – dersom det er barn i husholdningen – om barna hovedsakelig har venner med samme språk- eller innvandrerbakgrunn som dem selv. Jo

høyere innvandrerandelen på bostedet er, desto lavere er andelen som bruker norsk språk hjemme og desto høyere var andelen som ikke leser norske aviser. Jo høyere innvandrerandelen på bostedet er, desto lavere var likeledes andelen som hadde en god norsk venn og desto høyere var andelen hvis barn hovedsakelig har andre innvandrerbarn som lekekamerater. Dette tyder på at bokonsentrasjon bremser innvandrerens tilegnelse av majoritetsspråket og deres mulighet til sosial kontakt og vennskap med nordmenn: «Vi konkluderer derfor med at vi ikke har altfor store betenkeligheter med å tolke sammenhengen mellom innvandrerandelen i en persons nærmeste bostedskrets (A) og omfanget av vedkommendes språkbeherskelse (B) og kontakt med majoritetsbefolkningen (C) som at det foreligger en årsaks-sammenheng fra (A) til (B) og fra (A) til (C). Vi vil likevel ikke utelukke at det også fins muligheter for at ferdighet i majoritetsspråket og kontakt med nordmenn har øvd innflytelse på valget av bosted og dermed også den etniske sammensetningen av grunnkretsen hvor personen er bosatt (motsatt årsaksretning).»<sup>112</sup>

Også Andersson (2001) påpeker at det er lettest å argumentere for naboskapseffekter blant barn. «Flere av de antatte påvirkningsveiene (kollektiv sosialisering, institusjonelle effekter av skole og barnehage) kan også forventes å ha størst effekt blant barn og unge, og generelt blant dem som tilbringer mye av sin tid i området de bor i. Kollektiv sosialisering er et perspektiv som understreker betydningen av gode rollemodeller utenfor hjemmet. Når det er mange høystatusbeboere i nabolaget har flere unge forventninger om å ta høyere utdanning, og det nedlegges mer arbeid i å gjøre lekser (Ainsworth 2002). Sampson og medarbeidere (Sampson mfl. 2002) har gitt en oversikt over forskningen på områdeeffekter fra midten av 1990-tallet fram til 2001 (amerikanske og engelske undersøkelser), med særlig henblikk på problematferd blant barn og unge. De finner at det er sammenhengen mellom kriminalitet og bosted som er sterkest underbygget av forskningsresultater. Kriminalitet er blant annet relatert til samhandlingsmønstre, uformell sosial kontroll og sosiale bånd i nabolaget (det vi ovenfor har kalt sosial kapital), og til institusjonelle ressurser».<sup>113</sup>

Selv om forskningsresultatene om nabolagseffekter spriker, så tyder resultater på at sammensetningen av befolkningen i et område kan medføre

<sup>109</sup> Brattbakk, I. og T. Wessel (2009), *Segregasjon, oppvekst og livssjanser – hva betyr nabolaget?* Rapport til Oslo kommune, s. 28

<sup>110</sup> Ibid.

<sup>111</sup> Barstad m.fl. (2006)

<sup>112</sup> Blom (2001)

<sup>113</sup> Barstad m.fl. (2006)

re sosioøkonomiske tilleggsproblemer for de som bor der. Det trengs mere kunnskap om temaet, og pågående forskningsprosjekter kan forhåpentlig få klargjort om og hvordan nabolageffekter er en reell utfordring i Norge. Spesielt er det viktig å følge i hvilken grad barn og unges framtidige muligheter eventuelt påvirkes negativt av å vokse opp i områder med dårlige levekår og høy minoritetsandel.

For barn og unge blir nabolaget og skolen sett på som viktig for hva slags framtid man får. Har skolesegregering betydning for elevenes karakterer og sannsynlighet for å gjennomføre videregående opplæring? Nye studier tyder på at skoleresultater og frafall i stor grad har sammenheng med foreldrenes utdanning og inntekt, mer enn etnisk bakgrunn. Skoler med en høy andel minoritets elever er også skoler med en lav andel foreldre som har høyere utdanning, dvs. at skolene rekrutterer elever med forskjellig familiebakgrunn. Når man tar hensyn til dette, har andel minoritets elever på skolen ingen signifikant betydning for elevenes karakterer.<sup>114</sup>

Forskningen tyder på at ikke bare den enkeltes sosiale bakgrunn, men også i noen grad levekårene i området der man bor, kan ha betydning for hvorvidt man tar og lykkes med utdanning. Nabolag og skoler utgjør også til en viss grad overlappende arenaer. På skoler hvor elevene har en positiv opplevelse av læringsmiljøet sitt, gir kjønn, minoritetsstatus og foreldrenes utdanningsnivå mindre utslag på elevenes prestasjonsutvikling enn på skoler med dårlig læringsmiljø.<sup>115</sup> Dette understreker betydningen av skole og utdanning. Det er store variasjoner i befolkningens utdanningsnivå mellom ulike bydeler i Oslo.

Det at det kan være negative separate effekter av etnisk bokonsentrasjon på beboernes muligheter for å bli integrert, betyr ikke at en større grad av geografisk integrering/spredt bomønster vil medføre bedre sosioøkonomisk og eventuelt sosialt og kulturell integrering. For den enkelte kan det være enklere å bli integrert i nærmiljøet hvis du er en av få innvandrere i området, enn hvis du er en av mange, men det ser ikke ut til at en blandet bosetting gir store positive effekter. Det er videre pekt på og forsket på positive effekter for innvandrere ved å bo konsentrert geografisk. Å komme til et område hvor man har lett tilgang til nettverk som kan bistå med etableringen i et nytt

land kan bidra positivt integreringsmessig. Områder med stor bokonsentrasjon av innvandrere kan dermed gjøre det enklere for den enkelte å bli integrert (selvhjelp). Områder med relativt lave boligpriser, med leieboliger for innvandrere som skal starte en boligkarriere og sosiale nettverk som kan bistå med inngang på arbeidsmarkedet og en opplevelse av tilhørighet og trygghet, kan fungere som et «springbrett» for integrering.

Samtidig som bokonsentrasjon slik sett kan ha positive effekter på integrering, er det nødvendig å ha et blikk på om former for etnisk/kulturell/religiøse parallellsamfunn kan oppstå gjennom bokonsentrasjon. Det er ikke grunnlag for å hevde at parallellsamfunn – i ordets rette forstand – eksisterer i Norge i dag. Det er i svært liten grad mulig å leve uten kontakt med storsamfunnet i Norge. Samtidig kan det ha negative integrerings-effekter hvis bosettingsmønsteret medfører opprettholdelse av streng sosial kontroll og normer internt i minoritetsmiljøer.

En særskilt problemstilling, som har blitt omtalt i media og i en studie fra Sverige,<sup>116</sup> er knyttet til at når majoritetsungdom blir minoritet, kan de oppleve å møte innvandrerdoms normer og fordommer om nordmenn/svensker. Den svenske etnologen Maria Bäckman fulgte en skoleklasse på 18-19 år i «Bergby» i sørlige Stockholm, en av drabantbyene som vokste fram mellom 1965 og 1974 da en million boliger ble bygget for å løse boligkrisen. Studien viste at i denne ungdomsgruppen kunne svenskhet være en problematisk identitet som kunne bli tonet ned. Svensk ungdom måtte passe på ikke å framstå som gudløse, horete, alkoholisererte eller snobbete. Mobbing av blonde jenter forekom, og forfatteren møtte jenter som farget håret mørkere. Samtidig var det slik at stedsidentitet kunne skape fellesskap.

Den norske forskningen om multietniske bomiljøer har ikke fokusert på økonomiske konsekvenser av om en bor i nabolag med samme eller blandet etnisk bakgrunn. Fokuset har vært på hvordan de multietniske bomiljøene oppleves som hverdagslivsarena.<sup>117</sup> Hverdagslivet synes å være preget av at de ulike «gruppene» lever side om side (og at de ofte har mer til felles enn de selv kanskje oppfatter),<sup>118</sup> mens for barn og unge så er det både en «multietnisk» og en mer «etnisk-basert» hverdag: På skole, fotballag og for eksem-

<sup>114</sup> Birkelund, G. E. m.fl. (2010)

<sup>115</sup> Bakken, A. (2010), *Prestasjonsforskjeller i Kunnskapsløftets første år - kjønn, minoritetsstatus og foreldres utdanning*, NOVA Rapport 9/10

<sup>116</sup> Bäckman, M. (2009), *Miljonsvennar: Omstridda platser och identiteter*, Göteborg: Makadam

<sup>117</sup> Søholt (2010)

<sup>118</sup> Biseth, H. og B. Andersen, "Ulike grupper mer like". I: *Aftenposten*, 25.03.2010

pel fritidsklubber er det i høy grad et etnisk mangfold, mens det i tillegg er mer «etnisk homogene» situasjoner (ofte knyttet til helger, helligdager og ferier, samt til organisert aktivitet som å gå i moskeen eller spille på et tamilsk fotballag). Igjen er likevel poenget at det er vanskelig å si hva som eventuelt er forårsaket av selve bokonsentrasjonen. Det er nærliggende å anta at det er visse sammenhenger, for eksempel mht deltakelse på noen organiserte fritidsarenaer og (valg av) bosted, men kausalitet er vanskelig å fastslå. Det vises til nærmere omtale av deltakelse i organisasjoner, og hvordan deltakelse i etnisk baserte idrettslag mv kan virke ekskluderende, i kapittel 10 Demokrati og deltakelse.

Dersom målet er at ulike etniske grupper skal integreres sosialt, dvs. danne sosiale fellesskap med hverandre i hverdagen, kan sterk grad av bokonsentrasjon være en utfordring. Søholt (2010) peker på at større sosial kompleksitet, større etnisk mangfold og økende andel beboere med innvandrerbakgrunn med ulik botid og varierende kjennskap til forventninger i norske bomiljø, kan medføre at en del mennesker som har bodd der i lang tid, ikke lenger føler at de hører hjemme i de multietniske områdene.

En studie<sup>119</sup> av hindringer for deltakelse i to multietniske boligområder på Furuset og Tøyen/Gamle Oslo, tyder på at bomiljø og fellesskap delvis har skiftet betydning. Mens man tidligere ofte deltok ut fra plikt, er det i dagens multietniske bomiljø opplevelsen av å bli inkludert og verdsatt som motiverer til deltakelse. Det er viktig å kjenne noen fra før for å delta, og det er vanskelig å bli kjent med andre dersom man ikke allerede er en del av et nabofellesskap. Interessekonflikter oppstår mer mellom grupper i ulike livsfaser og med forskjellig livsstil, enn mellom naboer med ulik etnisk bakgrunn.<sup>120</sup> Når tiltak tilrettelegges for enkelte beboergrupper som for eksempel for barnefamilier eller for beboere med etnisk minoritetsbakgrunn, kan det bidra til å stenge andre ute, og medføre interessekonflikter i bomiljøene.

Deltakelse i bomiljøet påvirkes klart av eierstrukturen. Beboere som ikke selv eier sin bolig har ikke formell bestemmelsesrett i miljøet. Ustabil beboermasse har stor betydning for graden av deltakelse. Ved hyppig flytting og stor utskiftning av beboere blir bomiljøet uoversiktlig

og uforutsigbart. Konkurrerende arenaer utenfor bomiljøet bidrar til å svekke deltakelsen, beboerne viser seg å være aktive utenfor bomiljøet. Det er viktig med både felles interesser og felles bosted for å bli kjent med andre der en bor.<sup>121</sup>

Carlsson og Haaland<sup>122</sup> påpeker at enkelte områder i Oslo (hvor Groruddalen er det største) og ett i Drammen, står overfor særegne utfordringer når det gjelder deltakelse i idretten fra barn og unge med minoritetsbakgrunn. I områder hvor en høy prosent av ungene (fra 40 prosent og mer) har minoritetsbakgrunn, risikerer idrettslagene «å brette ryggen» fordi store grupper ikke har med seg den nødvendige foreldreinnsats. Rapporten foreslår at framtidige spillemidler bør anvendes til å støtte opp under prosesser som kan øke deltakelsen fra foreldre med minoritetsbakgrunn, særlig i områder med størst minoritetsandel. Et virkemiddel kan også være å gi faglig, organisatorisk og en viss økonomisk støtte for å etablere barne- og ungdomsidrett innen «etniske idretter». Aslak Nore omtaler i sin bok *Ekstremistan*<sup>123</sup> blant annet forfallet i et idrettslag i Drammen, og med henvisning til Robert Putnam viser han til at tilliten mellom mennesker – den sosiale kapitalen – går ned i multikulturelle samfunn.<sup>124</sup>

Oppsummert kan man si at i den grad nabolageffekter er påvist, kan aktuelle løsninger være områdesatsinger, å blande befolkningsgruppene bedre («social mix») og stimulere utflytting («flytte til bedre sted» prosjekter).<sup>125</sup> Hvis det derimot er slik at egenskaper ved andre individer og familier som bor i det samme området ikke har noen eller svært liten innvirkning på mulighetene for å oppnå gode levekår og sosial mobilitet, er det tiltak som forbedrer husholdets og individets økonomi, utdanning mv som vil ha sterkest effekt, og som vil kunne medføre geografisk mobilitet i etterkant av sosial mobilitet.

<sup>121</sup> Ruud (2001)

<sup>122</sup> Carlsson, Y. og T. Haaland (2004). Barn og unge som står utenfor – aktivisering gjennom idrett, *En evaluering av idrettens storbyprogram*, NIBR-rapport 2004:11, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

<sup>123</sup> Nore, A. (2009), *Ekstremistan. Frykt og håp i det flerkulturelle Norge*, Oslo: Aschehoug

<sup>124</sup> Jf. kapittel 5, avsnitt 3 og kapittel 10, avsnitt 4.1

<sup>125</sup> Amerikanske flyttestudier tyder på at å flytte ut av fattige, farlige nabolag til mer velstående og tryggere områder, ikke har målbar innvirkning på deltakernes økonomi, yrkesdeltakelse mv fire til syv år etter flyttingen. Men flyttingen hadde positive virkninger for andre forhold som voksnes helse og ungdoms kriminelle atferd. Ludwig, J. m.fl. (2008), "What Can We Learn about Neighbourhood Effects from the Moving to Opportunity Experiment". I: *American Journal of Sociology*, 114 (1).

<sup>119</sup> Ruud, M. E. (2001), *Hindringer for deltakelse i multietniske boligområder*, Prosjektrapport 299, Oslo: SINTEF Byggeforsk, Arenaer for deltakelse i denne studien omfattet generalforsamling og dugnad, arrangementer og fester, og uterom og fellearealer.

<sup>120</sup> Søholt (2010)

## 12.5 Utvalgets anbefalinger om mål, strategier og tiltak

Utvalget skal, basert på en vurdering av hvilke utfordringer som knytter seg til bokkonsentrasjon (segregering) av enkelte grupper med innvandrerbakgrunn i byområder, foreslå hvordan disse utfordringene kan løses.

På grunnlag av den kunnskapsbaserte gjennomgangen av temaet med fokus på norske forhold og situasjonen i Oslo, oppsummeres her først utvalgets vurdering.

- Det er ikke dokumentert at den bokkonsentrasjonen som finnes av personer med innvandrerbakgrunn i enkelte byområder i Norge i dag medfører utfordringer for integrering som utelukkende kan årsaksforklares med at det bor mange med innvandrerbakgrunn i et område.
- Utvalget har undersøkt om bokkonsentrasjon innebærer at integreringsutfordringer forsterkes. Dokumentasjonen viser ingen eller usikker mereffekt av boligkonsentrasjon. Enkeltstudier viser at det kan være langt mer krevende å drive idrettslag, borettslag og andre typer organisasjoner i boområder med en stor andel innvandrere fra Afrika, Asia mv., på grunn av språkproblemer, manglende kunnskaper om frivillig arbeid m.v. Dokumentasjonen som er gjennomgått viser likevel at det i hovedsak er andre årsaker som skaper utfordringene, bl.a. lav sysselsetting, høy ledighet, lav inntekt m.v.
- Bokkonsentrasjon kan over tid skape utfordringer som i dag er ukjente. Utvalget tilrår derfor en forsterket innsats i områder med de største dokumenterte levekårsutfordringene til fordel for alle som bor i området uavhengig av bakgrunn. Videre tilrår utvalget at det etableres en egen monitor for å følge med på utviklingen i slike områder.
- Det er påvist at i de tilfeller hvor norsk ikke er fellespråket i et nabolag, vil det være en risiko for at innvandrere, og særlig innvandrerbarn, ikke får gode nok ferdigheter i norsk språk. Det er også påvist at i de tilfeller hvor etniske grupper bor konsentrert, kan det medføre mindre kontaktflate med andre befolkningsgrupper.
- Det er ikke dokumentert at det er en utfordring i seg selv at det er en høy andel elever med innvandrerbakgrunn på en del skoler. Derimot er det åpenbart kritisk for integreringen dersom det finnes elever som ikke er en del av et læringsmiljø der norsk både er opplæringspråket og fellespråket i hverdagen.

- Det er en utfordring at personer med innvandrerbakgrunn i gjennomsnitt har dårligere levekår enn befolkningen for øvrig, og i mange tilfeller i større grad bor i områder med levekårsutfordringer.
- I enkelte små og avgrensede boområder er det en overlapp mellom økonomisk og etnisk segregering. I slike tilfeller kan høy bokkonsentrasjon av personer med innvandrerbakgrunn bidra til å synliggjøre levekårsutfordringene.
- Det er en særskilt utfordring at enkelte grupper av innvandrere er marginalisert på boligmarkedet, dels som bostedsløse og dels som vanskeligstilte på leiemarkedet, og over lang tid kan bli boende i delområder preget av sammensatte levekårsproblemer.
- Hvorvidt bokkonsentrasjon av innvandrere i byområder har betydning for integrering og deltakelse, er et spørsmål om samspill mellom mange faktorer, der bokkonsentrasjon ikke nødvendigvis har effekt i seg selv, men avhenger av andre forhold, som i noen tilfeller kan forsterkes.
- Enkelte studier av nabolageffekter kan tyde på at sammensetningen av befolkningen i et område kan medføre sosioøkonomiske tilleggspolproblemer for de som bor der. Det trengs mere kunnskap om temaet, og særlig om betydningen for barn og unge.

Ut fra denne oppsummeringen, anbefaler utvalget følgende mål, strategier og tiltak:

### 12.5.1 Mål

Personer med innvandrerbakgrunn skal ha muligheter for samme sosiale og geografiske mobilitet som befolkningen som helhet, og skal i prinsippet ha like gode muligheter for å velge hvor de vil bo.

#### *Delmål*

- Levekårene i områder med mange innvandrere skal være tilnærmet like gode som for gjennomsnittet i befolkningen.
- Byutvikling og fornyelse av bydeler skal bidra til økt samhandling og mer sosial kontakt mellom innbyggerne.
- Barn og unge skal ha en felles referanseramme og felles sosiale koder på felles areaner som barnehage, skole og fritidstilbud.

Det primære målet for politikken er å utjevne sosiale forskjeller og gi like muligheter uavhengig av bosted, og skape sosial mobilitet som også gir

muligheter for romlig mobilitet gjennom eget valg av bosted. Videre er det et mål å unngå at det oppstår for store geografiske forskjeller i levekår mellom ulike byområder og at innvandrere i større grad enn andre bor i utsatte områder.

### 12.5.2 Strategi

Områdeløft for å bedre levekår og stedsutvikling i utsatte områder.

#### *Delstrategier:*

- Bedre levekår gjennom ekstra innsats innen arbeid og utdanning
- Aktiv byutvikling og forsterket boliginnsett
- Norsk skal være fellesspråk i offentlige tjenestetilbud som skole, barnehage og fritids tilbud mv.

Strategien på dette feltet må ses i sammenheng med utvalgets strategier for økt sysselsetting, bedre utdanning og for å bedre innvandrerkvinner levekår.

En strategi som er forankret i målene vil primært ha fokus på tiltak rettet mot hushold og individer i områder med levekårsutfordringer, med sikte på å skape sosial mobilitet som gir større mulighet for valg av bosted og som dermed også vil føre til større geografisk mobilitet.

I tillegg følger det av målene at strategien også vil omfatte områderrettede tiltak som kommer alle innbyggerne i utsatte område til gode. Ut fra målene vil den tredje delen av strategien være å utforme byrommet og boligområdene slik at det skaper blandede nabolag. Dette betyr at en helhetlig strategi må omfatte tre nivåer, og både må rette seg mot individer og hushold, mot utsatte områder, og mot hele byen. Innenfor alle disse tre nivåene bør det være et særskilt fokus på skole/språk og på bolig/nabolag. Å styrke skoler og barnhager, og å utforme gode bomiljø med variert boligstruktur, vil ha størst betydning for områdenes attraktivitet og ulike gruppers ønske om å bo der. Det er viktig at barn og unge opplever et norsk språkmiljø, blant annet ved at norsk er fellesspråk på felles arenaer hvor formålet er at alle skal delta.<sup>126</sup>

### 12.5.3 Tiltak

#### *Områdeløft for bedre levekår og sikre stedsutvikling*

Geografiske byområder med særskilte levekårsutfordringer kombinert med en høy andel personer med innvandrerbegrunn, er en begrunnelse for områdesatsinger og bruk av områderettede tiltak, som kommer i tillegg til individuelle velferdstiltak, og vil rette seg mot alle innbyggerne i et område.

«En helhetlig og langsiktig kommunal områdepolitikk er nødvendig for å møte utfordringene der de er størst, og regjeringen vil spesielt bidra i Groruddalen, Søndre Nordstrand og Oslo indre øst.»<sup>127</sup> Områdesatsingen er senere utvidet til å omfatte tiltak i Drammen og Bergen. Utvalget støtter slike statlig finansierede områderettede tiltak, men understreker betydningen av at det bør komme i tillegg til universelle individrettede tiltak, og at hovedansvaret for byutvikling må ligge i den enkelte kommune.

- Det bør legges vekt på å utforme tiltak som gjør områdene mer attraktive å bo i for hele befolkningen, og som vil bidra til at ressurssterke grupper både ønsker å bli boende og å flytte til områdene. Omdømmebygging er en del av dette.
- Styrke og mobilisere frivillige organisasjoner og frivillig arbeid som bidrar til møteplasser, deltakelse og inkludering.
- Utprøving av flere modeller for områdesatsing i ulike byer for å finne modeller som gir best levekårsløft ut fra lokale forutsetninger.

#### *Økt sosial og geografisk mobilitet*

Det er en utfordring å bedre levekårene for enkelte innvandrergrupper, særlig gjelder det å bekjempe økningen i barnefattigdom som skyldes innvandrerfamilier som er dårlig integrert på arbeidsmarkedet, jf omtalen i kapittel 5 Levekår i innvandrerbefolkningen og kapittel 10 Demokrati og deltakelse. Det er en særskilt utfordring å motivere og kvalifisere innvandrerkvinner med såkalt ukjent status, jf omtalen under avsnitt 12.4.1. i dette kapitlet, og omtalen av strategier og tiltak i kapittel 6 Arbeid og sysselsetting.

All fordeling handler til syvende og sist om individer og deres behov. Hvis noen individer skal prioriteres, må det være fordi de har større behov enn andre. Det trengs tiltak som er rettet mot indi-

<sup>126</sup> Når utvalget peker på betydningen av fellesskap inkludert norsk som felles språk, innebærer ikke det noe forbud mot andre språk. Det er også viktig å sikre tolking og oversettjenester for nyankomne innvandrere.

<sup>127</sup> St.meld. nr. 31 (2006-2007), Åpen, trygg og skapende hovedstadsregion. Hovedstadsmeldingen; Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2007), Områdesatsing – fornuftig virkemiddel i inkluderingspolitikken? IMDi-notat, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

vider og hushold og som kan bidra til å styrke levekår og sosial mobilitet. Denne type tiltak iverksettes gjennom sektorpolitikken på ulike områder. Arbeid, utdanning, bolig og ulike velferdsordninger står her sentralt. Det trengs ekstra satsing på offentlige tjenestetilbud som barnehager, skoler, helsetjenester, idretts- og kulturtilbud, mv. Det er særlig viktig med et aktivt NAV som har spesielle kunnskaper på levekårsutfordringer og kan levere effektive tjenestetilbud tilpasset brukerne. Dette krever kunnskap om samspill og samlet effekt av sektorpolitikken, og hvordan virkningen er for individer og hushold i områder med levekårsutfordringer.

- Felles språk:<sup>128</sup> Styrke språkutvikling i barnehager, skolens læringsmiljø og faglige kvalitet, oppvekstmiljø for barn og unge, og norskopplæring for hjemmeværende kvinner med manglende norskkunnskaper.
- Gode offentlige tjenestetilbud: Tilrettelegge tjenester som gir lik tilgang og brukertilpassede tjenester av likeverdig kvalitet til alle befolkningsgrupper.

#### *Byutvikling og boligpolitikk*

En inkluderende by må være godt utformet og godt sammenknyttet.<sup>129</sup> Dette innebærer et fokus på byplanlegging, byutvikling og boligpolitikk.

- Statlige finansieringsordninger (lån, tilskudd, bostøtte) må utformes slik at det er mulig for innvandrere med lav inntekt å kjøpe og leie boliger i andre områder enn områder med levekårsproblemer.
- Legge til rette for sammensatt boligstruktur for å øke mulighetene for lokal boligkarriere i de områder hvor boligmassen er for ensidig.

<sup>128</sup> Det vises til omtale i kapittel 7 Utdanning og kapittel 8 Voksenopplæring og grunnleggende kvalifisering

<sup>129</sup> EU (2007) har utformet denne visjonen for en bærekraftig by: Aktiv, inkluderende og trygg, Godt drevet, Godt sammenknyttet. Godt utformet og gjennomført. Miljøvennlig. Gode tjenester. Rettferdig for enhver.

- Opprettholde og eventuelt styrke kommunenes boligsosiale arbeid og bruk av Husbankens virkemidler.
- Påvirke bykommunene til i størst mulig grad å ha en geografisk spredning i anskaffelse av kommunale boliger. Kommunal boligpolitikk må legge vekt på å bygge og spre kommunale boliger bedre, og unngå at slike boliger i for stor grad legges til utsatte byområder.
- Det bør være en kommunal oppfølgingsordning for innvandrere og andre leietakere i kommunale boliger for å sikre at alle får tilgang til å eie eller leie egen bolig.
- Kommunal oppfølging av leietakere og vedlikehold av boliger må styrkes slik at leieforholdet oppleves positivt for bomiljøet.
- For å utvikle lokal identitet og tilhørighet til bydeler og delbydeler, bør viktige institusjoner, anlegg, monumentale markørbygg og bevisst skapte kulturlandskap i større grad legges til drabantbyer.

#### *Kunnskapsbehov*

- Følge med på utviklingen av sosioøkonomisk og etnisk boligsegregering i storbyene gjennom løpende monitorering/dokumentasjon av utviklingen.
- Ha et særlig fokus på små områder med særskilte levekårsutfordringer, og utvikle en egen monitor for å følge utviklingen i områder med levekårsutfordringer ned på grunnkrets- eller delbydelsnivå, som omfatter levekårsvariable, demografi, innvandrerbakgrunn og andre forhold.
- Styrke kunnskapsgrunnlaget om motiver for flytting, bostedsvalg og skolevalg, både i minoritets- og majoritetsbefolkningen.
- Styrke kunnskapsgrunnlaget om eventuell betydning av nabolageffekter for barn og unge.

## Kapittel 13

# Oppsummering av tiltak – Økonomiske og administrative konsekvenser

### 13.1 Innledning

---

Inkluderingsutvalget skal i følge mandatet diskutere, vurdere og foreslå tiltak knyttet til samtlige temaområder i utredningen:

Utfordringer med en mulig utvikling av et klas-sedelt samfunn hvor personer med innvandrer-bakgrunn har dårligere levekår og lavere sam-funnsdeltakelse enn resten av befolkningen. Det gjelder særlig innvandreres deltakelse i arbeidslivet.

- Hva kan gjøres for å øke den lave yrkesdelta-takelsen til kvinner med innvandrerbakgrunn i enkelte grupper.
- Hvordan samfunnet bedre kan benytte de res-sursene mange personer med innvandrerbak-grunn besitter, både med tanke på økonomisk vekst og samfunnsmessig utvikling.
- Hvordan deltakelse i utdanningssystemet for innvandrere og deres barn kan virke utjev-nende, skape sosial mobilitet og bidra til å sette unge i stand til å ta selvstendige livsvalg.
- Hvilke utfordringer som knytter seg til bokon-sentrasjon av enkelte grupper i byområder (segregering), og hvordan disse utfordringene kan løses.
- Hvordan man bedre kan inkludere personer med innvandrerbakgrunn på sentrale sam-funnsarenaer, og bringe deres erfaringer, kom-petanse og synspunkter inn i offentlig debatt og demokratiske prosesser.
- Hvilke felles verdier bør danne grunnlaget for vårt flerkulturelle samfunn, og hva kan gjøres for å sikre at hele befolkningen slutter opp om disse verdiene.
- Hvilke aktuelle og mulige konfliktområder som finnes i det flerkulturelle samfunnet hvor ulike verdier og prinsipper kan komme i konflikt, og hvordan samfunnet best kan håndtere slike konflikter når de oppstår.

Økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag skal utredes. Minst ett av forsla-gene fra utvalget skal baseres på uendret ressurs- bruk.

### 13.2 Utforming av forslagene

---

Inkluderingsutvalget legger til grunn at det i stør-re grad enn i dag er mulig å oppnå resultatlikhet mellom innvandrerbefolkningen og befolkningen for øvrig. Tilnærmingen i utredningen er å kart-legge forskjeller i resultater og årsaker til forskjel-lene, med tanke på å utvikle strategier og tiltak som kan påvirke og redusere størrelsen på avvi-kene, slik at større grad av resultatlikhet kan opp-nås over tid.

Utvalget har lagt vekt på ikke å detaljere for-slag til tiltak i unødig grad. Hensikten med dette er å unngå å låse en anbefalt strategi eller fram-gangsmåte til ett bestemt og detaljert tiltak. Regje-ring og sektormyndigheter bør normalt ha hand-lingsrom for å konkretisere de foreslåtte tiltakene. Det avgjørende for utvalget har vært å tydeliggjøre hvilke mål, strategier og type tiltak som trengs, og hvordan oppdraget og bestillingen til ansvarlig sektormyndighet bør utformes.

De fleste tiltakene som Inkluderingsutvalget foreslår har små økonomiske eller administrative konsekvenser, og er i stor grad knyttet til informa-sjon, opplæring, kunnskapsutvikling, og videreut-vikling av tiltak som normalt kan ivaretas og prio-riteres innenfor eksisterende budsjetter. Mye av det utvalget foreslår, må ses på som en del av det løpende forbedringsarbeidet i ansvarlige etater. Utviklingskostnader forbundet med forsøksvirk-somhet vil normalt også kunne innpasses gjen-nom prioriteringer innenfor gjeldende ressurs-rammer.

Her omtales de av utvalgets forslag til tiltak som anses å ha økonomiske og administrative konsekvenser av betydning. Noen av tiltakene har preg av investeringer som kan bidra til økonomisk

vekst og innsparing på andre budsjetter. Enkelte tiltak fokuserer på forhold som innebærer kostnader og samfunnsøkonomiske tap og hvor tiltak sannsynligvis vil være samfunnsøkonomisk lønnsomme. Flere av tiltakene foreslås finansiert gjennom en omdisponering av midler innenfor eksisterende økonomiske rammer. Andre tiltak vil kreve nye bevilgninger. I enkelte tilfeller foreslås det at tiltak må utredes nærmere.

### 13.3 Samfunnsøkonomisk analyse

Utvalget vil understreke at integrering i økonomisk sammenheng også handler om ressursforvaltning. Viktige spørsmål i et slikt perspektiv er blant annet: Hvor godt brukes den arbeidskraften som innvandrere representerer? Hvordan skal man tilrettelegge for bedre bruk av innvandreres medbrakte kompetanse? Hvor effektive er integreringstiltakene? Hvilken nytte til hvilken kostnad gir ulike tiltak? Hvor er potensialet for forbedringer størst?

Utvalget vil peke på at en mer systematisk bruk av samfunnsøkonomiske analyser kan bidra til å bedre ressursbruken på integreringsfeltet. Evalueringer og samfunnsøkonomisk analyse skal inngå i statlig mål- og resultatstyring, og er hjemlet både i *Utredningsinstruksen*<sup>1</sup> *Reglement for økonomistyring i staten* og *Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Mål og styringsmekanismer skal utformes slik at det er mulig å oppdage avvik, korrigerende kurs og foreta endringer i ressursbruken.

Samfunnsøkonomisk analyse er en framgangsmåte for å klarlegge, synliggjøre og systematisere nytte/kostnadsvirkninger av tiltak før beslutninger fattes. Utvalget har fått utført egne samfunnsøkonomiske analyser av nytte- og kostnadsvirkninger ved noen av de foreslåtte tiltakene. Det er delvis gjennomført helt nye analyser, basert på foreliggende data, kunnskap og tidligere analyser. Analysene omfatter tiltak som kan bidra til høyere sysselsetting og bedre bruk av innvandreres kom-

petanse, blant annet gjennom norskopplæring, kvalifisering og utdanning. Utvalgets målsetting med tiltakene er at flere innvandrere skal komme i varig arbeid. Det vises til nærmere omtale av tiltak i hvert temakapittel, og de samfunnsøkonomiske analysene i kapitlene 6, 7, 8 og 9.

### 13.4 Økonomiske og administrative konsekvenser av tiltak

Her gjennomgås konkrete forslag til tiltak som utvalget har fremmet under de ulike delene av utredningen, og som har økonomiske og administrative konsekvenser av betydning. Tiltakene er utførlig beskrevet i det enkelte temakapittel.

De økonomiske og administrative konsekvensene er vurdert i henhold til Utredningsinstruksens avsnitt 2.3 og Finansdepartementets veileder for samfunnsøkonomiske analyser. For hvert av tiltakene beregnes de økonomiske konsekvensene for offentlige budsjetter samlet sett, dvs. uten at det skilles mellom statlige, kommunale og fylkeskommunale budsjetter. For virkninger på samfunnet for øvrig vises det til en egen samfunnsøkonomisk analyse av stort sett tilsvarende tiltak som omtales her. Tabell 13.7 oppsummerer de samfunnsøkonomiske og budsjettmessige konsekvensene av tiltakene.

Flere av tiltakene ventes å ha gevinster i form av økt arbeidsinntekt pga. økt sysselsetting og/eller økt lønn. Noe av denne inntektsøkningen tilflytter offentlige budsjetter, i hovedsak gjennom økt inntektsskatt, men i noen grad også gjennom økte momsinntekter pga. økt forbruk. Vi antar at gevinstene for de offentlige budsjettene av økt arbeidsinntekt er på 45 prosent av arbeidsinntektsøkningen. Det er denne antakelsen som anbefales av Finansdepartementets veileder for samfunnsøkonomiske analyser.<sup>2</sup> Vi bemerker imidlertid at en skattesats på 45 prosent nok er noe høy for de aller fleste inntektsgruppene som berøres av de foreslåtte tiltakene. For eksempel er lønnsnivåene som legges til grunn i tiltak 1 kr 280 000 og kr 220 000. Forventet inntektsskatt (inkl. trygdeavgift) for disse inntektsnivåene tilsvarer en skattesats på hhv. 24 og 21 prosent. En forutsetning om 45 prosent vil dermed trekke i retning av et overdrevent anslag på budsjettgevinster som følge av tiltaket.

<sup>1</sup> Utredningsinstruksen, punkt 2.3.1. stiller dette kravet om samfunnsøkonomisk konsekvensanalyse: "En analyse og vurdering av de økonomiske og administrative konsekvensene skal alltid inngå i saken. Økonomiske konsekvenser må vurderes med henblikk både på utgifts- og inntektsforhold for dem som berøres, herunder statlige, fylkeskommunale og kommunale budsjetter samt næringsliv og enkeltpersoner. Det skal i nødvendig utstrekning inngå grundige og realistiske samfunnsøkonomiske analyser. Dersom det foreligger vesentlig usikkerhet ved elementer som inngår i beregningen, må det redegjøres for maksimums- og minimumsalternativer for nytte/kostnader, og foretas vurderinger av hvordan virkningene av tiltaket antas å avhenge av de usikre faktorene."

<sup>2</sup> Se s. 27 i veilederen: "Når et tiltak øker det samlede arbeidstilbudet, kan det som en hovedregel antas at 45 prosent av arbeidsinntekten tilfaller offentlig sektor."



Til ordbruken i det videre bemerker vi for øvrig følgende: «Økonomiske konsekvenser» er det samme som virkninger for offentlige budsjetter. «Gevinster» er det samme som positive budsjettvirkninger, dvs. økte budsjettinntekter og/eller reduserte budsjettutgifter. Med «kostnader» menes det motsatte. Det skal framgå om virkningene kommer på inntekts- og utgiftssiden. Det legges vekt på å tallfeste «nettokostnadene», som er «kostnader» minus «gevinster», dvs. netto negativ budsjettvirkning.

For alle tiltakene gjelder at de økonomiske konsekvensene regnes ut år for år så langt fram det anses hensiktsmessig. Samtlige tiltak er tenkt å skulle starte opp i 2013. Alle priser er i 2010-kroner. Vi ser dermed bort fra en eventuell produktivitetsvekst, noe som ikke skal ha mye å si tatt i betraktning at vi gjennomgående kun vurderer konsekvensene få år fram i tid. Vi understreker at beregningene er beheftet med til dels betydelig usikkerhet, noe som også påpekes spesielt for enkelte av tiltakene.

#### 13.4.1 Utvidet aktivitetsplikt: Flere tiltaksplasser

Dette tiltaket består i å øke antall tiltaksplasser med 7 000 plasser. Tiltaket fases inn med 3 000 plasser i 2013, 5 000 i 2014, og 7 000 i 2015. Økningen i antall plasser fordeles likt på to grupper innvandrere med noe ulike jobbutsikter mv., og dermed ulikt behov for tiltak. I tillegg vises egne beregninger av å øke antall tiltaksplasser kun for gruppe i), og der økningen i antall tiltaksplasser er på til sammen 3 500 i 2015.

Følgende innvandrergupper vurderes:

- i. Korttids arbeidsledige og personer med tilsvarende kjennetegn, herunder overgangssansynlighet til jobb og forventet lønn.
- ii. Hjemmeværende innvandrerkvinner og andre yrkespassive.

Vi bemerker at tiltak 1-3 bør ses i sammenheng. Tiltak 3 innebærer ytterligere økonomiske konsekvenser knyttet til gruppe ii) i tiltak 1 (kostnadene ved at NAV får økt ansvar for å rekruttere deltakere fra målgruppen hjemmeværende innvandrerkvinner og andre yrkespassive), og omtaler også de administrative virkningene nærmere. Tiltak 2 tar for seg sammensetningen av tiltak for gruppe i).

##### 13.4.1.1 Økonomiske konsekvenser

De økonomiske konsekvensene er knyttet til

- Kostnadene ved drift av tiltaket og evt. økte utgifter til deltakerne
- Økt inntektsskatt som følge av flere i jobb og/eller økt lønn

Gevinstene av tiltak for gruppe ii) forutsettes å komme først i år to av tiltaket, da dette tiltaket kan vare i to år. Gevinstene av tiltaket i gruppe i) forutsettes å komme i samme år som tiltaket. Merk at gevinstene forutsettes å komme fullt ut samme år som deltakeren avslutter tiltaket. Merk også at vi antar at personer som kommer i arbeid beholder dette arbeidet i flere år framover, slik at vi regner inn gevinstene fra de som fikk jobb i ett år også i de senere årene. Begge disse forutsetningene bidrar isolert sett til å gi høyere gevinster enn det som antakelig er realistisk. Vi viser til analysen av de samfunnsøkonomiske konsekvensene for en drøfting av også andre forutsetninger.

Sekvensen av kostnader og gevinster år for år blir dermed som følger (med gevinstene kun for de deltakerne som fullfører dette året – gevinster fra tidligere år legges til senere), gitt at antallet plasser hvert år skal være likt fordelt mellom de to gruppene:

- 2013: Kostn.: 1500 pl. i gr. i), 1500 pl. i gr. ii); gev.: 1500 pers i gr. i), 0 pers i gr. ii)<sup>3</sup>
- 2014: Kostn.: 2500 pl. i gr. i), 2500 pl. i gr. ii); gev.: 2500 pers i gr. i), 1500 pers i gr. ii)
- 2015: Kostn.: 3500 pl. i gr. i), 3500 pl. i gr. ii); gev.: 3500 pers i gr. i), 1000 pers i gr. ii)
- 2016: Kostn.: 3500 pl. i gr. i), 3500 pl. i gr. ii); gev.: 3500 pers i gr. i), 2500 pers i gr. ii)

Tabell 13.1 viser de budsjettmessige konsekvensene av tiltaket beskrevet over, dvs. en økning med 7 000 tiltaksplasser faset inn mot 2015, fordelt med halvparten av plassene på de to gruppene. I årene etter 2016 vil tallene variere etter hvor mange som går ut av tiltaket for gruppe ii). Den siste kolonnen i tabellen gir nettokostnad der også tiltak 3 er regnet inn, dvs. ti ekstra årsverk i NAV for å rekruttere tiltaksdeltakere i gruppe ii) (hjemmeværende kvinner). Disse kostnadene utgjør netto kr 3 460 000 per år.

Tabell 13.2 viser de budsjettmessige konsekvensene av økningen i antall tiltaksplasser (3 500 plasser) for innvandrerne i gruppe i), dvs. korttids arbeidsledige og personer med tilsvarende jobbut-

<sup>3</sup> Dvs.: I 2013 er det 2013 1 500 tiltaksplasser for hver av gruppene, og dette er relevant for beregningen av kostnadene. Antallet som blir ferdig på tiltaket i hver av gruppene er hhv. 1500 og 0 personer, og dette er relevant for beregningen av gevinstene.

sikter mv. Her vil tallene være konstant på 2015-nivå framover bortsett fra akkumuleringen av gevinstene. Vi ser at både kostnadene og inntektene er svært forskjellige for de ulike gruppene. Vi minner også om at det for gruppe i) ble funnet å være en betydelig samfunnsøkonomisk gevinst ved å øke antall tiltaksplasser. Under tabellene er en beskrivelse av hvordan tallene framkommer, samt av forutsetningene bak beregningene.

*Nærmere om kostnads- og inntektstallene*

2013:

- Kostnadene ved tiltaket er kr 396 135 000.
  - Kostnadene ved opprettelse og drift av plassene er kr 282 673 500 (1 500 plasser av kr 32 449 og 1 500 plasser av kr 156 000).
  - Kostnadene ved økte trygdeytelser er kr 113 461 500 (1 500 personer får kr 75 641 i ytelse).
- Gevinstene ved tiltaket er kr 5 481 000.
  - I gruppe 1 er den samlede økningen i arbeidsinntekt som følge av tiltaket kr 12 180 000. Med en sats på 45 prosent, jf. Finansdepartementets veileder referert i innledningen, gir dette økte offentlige inntekter med kr 5 481 000. [Her gjør tiltaket at 30 ekstra personer kommer i jobb (0,02\*1 500). Med en lønn (brutto) på kr 280 000 gir dette kr 8 400 000 i ekstra inntekt. I tillegg kommer den ekstra inntekten som følger av at alle deltakerne som får jobb, får økt lønn.

Dette er kr 3 780 000 (0,36\*1 500 personer\*7 000 kr).]

- I gruppe 2 er det ingen gevinst av tiltaket i dette året.

2014:

- Kostnadene ved tiltaket er kr 660 225 000.
  - Kostnadene ved opprettelse og drift av plassene er kr 471 122 500 (2 500 plasser av kr 32 449 og 2 500 plasser av kr 156 000).
  - Kostnadene ved økte trygdeytelser er kr 189 102 500 (2 500 personer får kr 75 641 i ytelse).
- Gevinstene ved tiltaket er kr 18 024 750, dvs. 12 543 750 for de som avsluttet tiltaket dette året, pluss kr 5 481 000 for de som avsluttet tiltaket året før.
  - I gruppe 1 er den samlede økningen i arbeidsinntekt som følge av tiltaket kr 20 300 000. Dette gir økte offentlige inntekter med kr 9 135 000. [Med 50 ekstra i jobb (0,02\*2500) gir dette en ekstra inntekt på kr 14 000 000 (50\*280 000). Ekstra inntekt som følge av at alle deltakerne som får jobb, får økt lønn, er kr 6 300 000 (0,36\*2 500 personer\*7 000 kr).]
  - I gruppe 2 er den samlede økningen i arbeidsinntekt som følge av tiltaket kr 7 575 000. Dette gir økte offentlige inntekter med kr 3 408 750. [Med 30 ekstra i jobb (0,02\*1 500) og kr 220 000 i årsinntekt, gir dette kr 6 600 000 i ekstra inntekt. Ekstra

Tabell 13.1 Konsekvenser for offentlige budsjetter av å øke antall tiltaksplasser med til sammen 7 000 i 2015, fordelt på to typer deltakere. Alle tall er i 2010-priser.

Budsjettår	Økte kostnader	Økte inntekter	Nettokostnad	Netto kostn. m/tiltak 3
2013	396 135 000	5 481 000	390 654 000	394 114 000
2014	660 225 000	18 024 750	642 200 250	645 660 250
2015	924 315 000	33 086 250	891 228 750	894 688 750
2016	924 315 000	51 556 500	872 758 500	876 218 500

Tabell 13.2 Konsekvenser for offentlige budsjetter av å øke antall tiltaksplasser for korttids arbeidsledige mv., med 3 500 i 2015. Alle tall er i 2010-priser.

Budsjettår	Økte kostnader	Økte inntekter	Nettokostnad
2013	48 673 500	5 481 000	43 192 500
2014	81 122 500	14 796 000	66 326 500
2015	113 571 500	27 585 000	85 986 500
2016	113 571 500	40 374 000	73 197 500

inntekt som følge av at alle deltakerne som får jobb, får økt lønn, kr 975 000 ( $0,13 \cdot 1\,500 \text{ personer} \cdot 5\,000 \text{ kr}$ ).]

2015:

- Kostnadene ved tiltaket er kr 924 315 000.
  - Kostnadene ved opprettelse og drift av plassene er kr 659 571 500 (3 500 plasser av kr 32 449 og 3 500 plasser av kr 156 000).
  - Kostnadene ved økte trygdeytelser er kr 264 743 500 (3 500 personer får kr 75 641 i ytelse).
- Gevinstene ved tiltaket er kr 33 086 250, dvs. kr 15 061 500 for de som avsluttet tiltak dette året pluss kr 18 024 750 for de som avsluttet i 2013 og 2014.
  - I gruppe 1 er den samlede økningen i arbeidsinntekt som følge av tiltaket kr 28 420 000. Dette gir økte offentlige inntekter med kr 12 789 000. [Med 70 ekstra i jobb ( $0,02 \cdot 3500$ ) gir dette en ekstra inntekt på kr 19 600 000 ( $70 \cdot 280\,000$ ). Ekstra inntekt som følge av at alle deltakerne som får jobb, får økt lønn, er kr 8 820 000 ( $0,36 \cdot 3\,500 \text{ personer} \cdot 7\,000 \text{ kr}$ ).]
  - I gruppe 2 er den samlede økningen i arbeidsinntekt som følge av tiltaket kr 5 050 000. Dette gir økte offentlige inntekter med kr 2 272 500. Med 20 ekstra i jobb ( $0,02 \cdot 1\,000$ ) og kr 220 000 i årsinntekt, gir dette kr 4 400 000 i ekstra inntekt. Ekstra inntekt som følge av at alle deltakerne som får jobb, får økt lønn, kr 650 000 ( $0,13 \cdot 1\,000 \text{ personer} \cdot 5\,000 \text{ kr}$ ).

2016:

- Kostnadene ved tiltaket er, som i 2015, kr 924 315 000.
- Gevinstene ved tiltaket er kr 51 556 500, dvs. kr 18 470 250 for de som avsluttet tiltaket dette året og kr 33 086 250 for de som avsluttet i årene før.
  - I gruppe 1 er økningen i offentlige inntekter som i 2015, kr 12 789 000.
  - I gruppe 2 er den samlede økningen i arbeidsinntekt som følge av tiltaket kr 12 625 000. Dette gir økte offentlige inntekter med kr 5 681 250. Med 50 ekstra i jobb ( $0,02 \cdot 2\,500$ ) og kr 220 000 i årsinntekt, gir dette kr 11 000 000 i ekstra inntekt. Ekstra inntekt som følge av at alle deltakerne som får jobb, får økt lønn, kr 1 625 000 ( $0,13 \cdot 2\,500 \text{ personer} \cdot 5\,000 \text{ kr}$ ).

#### Forutsetninger for de ulike gruppene

Følgende forutsetninger bør nevnes, jf. den samfunnsøkonomiske analysen for en nærmere omtale.

- Kostnader av tiltak: drift og økte ytelser
  - For gruppe i) er den årlige kostnaden per tiltaksplass kr 32 449. Disse tiltakene har en maksimal varighet på 12 måneder (eller mindre), og vi forutsetter at de gjennomføres i løpet av et kalenderår. Det påløper ingen ekstra kostnader til ytelse, da disse personene forutsettes å ville ha fått en ytelse (dagpenger) også dersom de ikke hadde deltatt på tiltak.
  - For gruppe ii) forutsettes tiltaket å vare i to år. Den årlige kostnaden per tiltaksplass er kr 156 000. I tillegg kommer kostnader til ytelse på kr 75 641 (1 G) per år. Denne gruppen forutsettes å ikke motta noen ytelse i utgangspunktet.
- Gevinster av tiltak: økte skatteinntekter
  - Tiltakene for gruppe i) forutsettes å øke jobbsannsynligheten med 2 prosentpoeng, til 36 prosent for de som deltar. Lønnsøkningen som følger av tiltaket, for de som får jobb etterpå, settes til kr 7 000 per år, fra kr 273 000 til kr 280 000. Vi ser her bort fra ulikheter i sysselsettingsvarighet (økningen som følge av tiltak var satt til tre måneder og er dermed av liten betydning), og forutsetter at de som kommer i jobb forblir sysselsatt i alle årene analysen omfatter.
  - Tiltakene for gruppe ii) forutsettes å øke jobbsannsynligheten med 2 prosentpoeng,<sup>4</sup> til 13 prosent. Lønnsøkningen som følger av tiltaket, for de som får jobb etterpå, settes til kr 5 000 per år, fra kr 215 000 til kr 220 000. Vi ser her bort fra ulikheter i sysselsettingsvarighet og konsekvenser av tiltaket for trygdeforbruk.

<sup>4</sup> Effekten av dette tiltaket er satt lik effekten for de korttidsarbeidsledige (i prosentpoeng; i prosent er den satt høyere). Selv om overgangssannsynligheten til jobb for denne gruppen er lav, har vi ikke grunnlag for å anta en høyere effekt enn dette. I denne vurderingen legger vi vekt på at flere av disse tiltakene i dag har et langt bredere mål enn arbeid, herunder språk, helse og oppfølging av barn. Videre legger vi vekt på at det er svært utfordrende å gjøre personer med så lave kvalifikasjoner som denne gruppen gjennomgående har, klare for ansettelse i det ordinære arbeidsmarkedet. Effektene av arbeidsrettede tiltak for denne gruppen er etter det vi kjenner til ikke evaluert på en grundig måte verken, dvs. slik at en faktisk finner effekten av tiltaket og ikke bare sammenlikner overgangsraten til jobb for deltakere og ikke-deltakere.

#### 13.4.1.2 Administrative konsekvenser

Det kan være noe administrative kostnader forbundet med dette tiltaket. De administrative kostnadene for gruppe ii) omtales nærmere under tiltak 3. Økningen i tiltaksplasser skjer på allerede eksisterende tiltak, som administreres av NAV og IMDi. Økte driftskostnader mv. i disse etatene skal være inne i kostnadstallene. Det kan imidlertid være behov for flere saksbehandlere i NAV og/eller IMDi for å formidle flere ut i tiltak. Videre kan noen saksbehandlere ha behov for opplæring dersom de som følge av tiltaket må forholde seg til nye brukergrupper. I tillegg vil det å skulle opprette så vidt mange nye tiltaksplasser i seg selv medføre kostnader utover det som ligger inne i driftskostnadene, antakelig både av administrativ og økonomisk art. Vi har imidlertid ikke hatt grunnlag for å tallfeste disse. For øvrig kan vi ikke se at tiltaket behøver å medføre vesentlige administrative kostnader.

#### 13.4.2 Tiårig ekstra innsats for å lukke sysselsettingsforskjellene – vridning av tiltaksdeltakelse mellom ulike tiltak

Dette tiltaket innebærer å vri tiltaksdeltakelsen fra arbeidsrettede tiltak med liten effekt på jobbsannsynligheten, til tiltak med stor slik effekt. Tiltaket omfatter 500 personer per år over ti år, fra og med 2013. Alle tiltakstypene som vurderes er rettet mot korttids arbeidsledige, dvs. gruppe i) i tiltak 1. Det legges til grunn at samtlige deltakere uansett ville blitt tilbudt en tiltaksplass. Videre at det fortsatt skal tas hensyn til deltakernes forutsetninger ved valg av tiltakstype, mer presist at hver av tiltakstypene har samme effekt på de nye som på de gamle deltakerne.

Tiltaket innebærer også betydelig forsøks- og utviklingsoppgaver, og det foreslås satt av 20 mill. kroner til disse.

##### 13.4.2.1 Økonomiske konsekvenser

De økonomiske konsekvensene er knyttet til

- Kostnadene ved drift av tiltaksplassene (det er ikke aktuelt med økte ytelser til deltakerne) samt forsøks- og utviklingsoppgaver.
- Økte offentlige inntekter som følge av flere i jobb og/eller økt lønn

Alle tiltakene som vurderes her forutsettes å bli avsluttet, og ha full effekt, samme år som de blir påbegynt. Som i tiltak 1 forutsettes de som får jobb, å bli i denne ut den perioden vi vurderer, slik

at gevinstene av økt arbeidsinntekt akkumuleres over år.

Konkret vurderes her de budsjettmessige konsekvensene å flytte 500 personer fra tiltak som ikke har effekt på senere arbeidsmarkedsutfall, til tiltak som øker jobbsannsynligheten med 4 prosentpoeng opp til 36 prosent,<sup>5</sup> og lønnen med kr 7 000, til kr 280 000 (som i tiltak 1).

Dette kan ses på som å flytte deltakere fra tiltaket arbeidspraksis i ordinær virksomhet over til lønnstilskudd og opplæring (AMO). Ut fra grundige norske effektevalueringer vet vi at gjennomsnittseffekten av denne typen tiltak (om enn for alle deltakerne sett under ett, dvs. også ikke-inn-vandrere) er 2 prosentpoeng.<sup>6</sup> I en annen studie blir opplæring og tidsbegrenset lønnstilskudd funnet å ha en signifikant positiv effekt for innvandrere, mens arbeidspraksis i ordinær virksomhet ikke ser ut til å ha noen effekt overhodet.<sup>7</sup>

Tiltaket oppfølging (jobbklubb) vurderes ikke i denne forskningen, og vi inkluderer det derfor ikke i vårt eksempel.

#### *Gevinstene ved tiltaket blir som følger:*

500 deltakere hadde før (dvs. på tiltaket uten effekt verken på overgangsrate eller lønn) en overgangsrate til arbeid på 32 prosent, og en lønn hvis arbeid på kr 273 000. Samlet arbeidsinntekt etter tiltak blir da kr 43 680 000 ( $0,32 \cdot 500 \cdot 273\,000$ ). Etter overflyttingen har de en overgangsrate på 36 prosent, og en lønn hvis arbeid på kr 280 000. Samlet arbeidsinntekt etter tiltak blir da kr 50 400 000 ( $0,36 \cdot 500 \cdot 280\,000$ ). Økt arbeidsinntekt som følge av tiltaket blir dermed kr 6 720 000. Med en sats på 0,45, jf. innledningen for referanse, gir dette økte inntekter på offentlige budsjetter med kr 3 024 000.

#### *Kostnadene ved tiltakene:*

Kostnaden ved tiltak per tiltaksplass, full varighet, er som følger:

- Arbeidspraksis i ordinær virksomhet: kr 13 600 (antatt ti måneders varighet)

<sup>5</sup> Gjennomsnittlig overgangsrate til arbeid etter tiltak for alle ikke-vestlige innvandrere uavhengig av tiltakstype, jf. tidligere oversendt vedlegg med tabell fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

<sup>6</sup> Gaure, S., K. Røed og L. Westlie, (2008), "The Impact of Labor Market Policies on Job Search Behavior and Post-Unemployment Job Quality". I: *IZA Discussion Paper*, No. 3802

<sup>7</sup> Hardoy, I. og Zhang, T. (2010), "Innvandrere i arbeid: Hjelper arbeidsmarkedstiltak?". I: *Søkelys på arbeidslivet*, Nr. 4.

- ii. Opplæring: kr 71 120 (antatt åtte måneders varighet)
- iii. Lønnstilskudd: kr 5 000.<sup>8</sup>

Før tiltaket brukes kostnad til tiltakstype i), dvs. kr 13 600 per plass. Etter flytting av deltakere brukes gjennomsnittet av tiltakskostnadene for de andre tiltakstypene, avrundet til kr 38 000 per plass. Dette gir økte kostnader med kr 24 400 per plass, som for 500 deltakere blir kr 12 200 000.

#### *Kostnader til forsøks- og utviklingstiltak*

Som del av dette tiltaket settes det av 20 mill. kroner årlig til forsøks- og utviklingstiltak.

#### *Nettokostnadene av tiltaket*

Nettokostnaden i tiltakets første år, dvs. 2013, blir 29,176 mill. kroner. I dette ligger kostnader på 32,2 mill. kroner og en gevinst på 3,024 mill. kroner. I årene etter 2013 holdes kostnadene konstante, mens inntektene akkumuleres i den grad de som kom i jobb året før, fortsatt er i jobb. Dersom alle som kom i jobb i 2013, også var i jobb i 2014, vil nettokostnad da være 6,152 mill. kroner (2010-priser).

#### *13.4.2.2 Administrative konsekvenser*

Vi anser ikke at det vil være vesentlige administrative kostnader forbundet med det å tilby andre typer tiltak til personer som likevel skal delta på tiltak. Det her verken snakk om å opprette flere tiltaksplasser, eller å opprette nye former for tiltak. Eventuelle administrative merkostnader forbundet med forsøks- og utviklingstiltak i regi av NAV forutsettes dekket av det foreslåtte beløpet på 20 mill. kroner, i den grad det vil medføre merarbeid ut over dagens FoU-kapasitet i NAV.

### **13.4.3 Rekruttering av yrkespassive – administrativt merarbeid for NAV**

Utvalget foreslår å utvide NAVs ansvar for å få rekruttert yrkespassive personer til arbeidsret-

tede tiltak. En særlig målgruppe er hjemmeværende kvinner som har betydelig behov for bistand for å kunne få innpass i det ordinære arbeidsmarkedet. Vi viser til tiltak 1 for en omtale av de økonomiske konsekvensene av flere tiltaksplasser for denne gruppen, der omtalt som gruppe ii). Dette tiltak 3 kan ses på som det administrative merarbeidet for NAV ved å rekruttere deltakere i denne gruppen. I omtalen av tiltak 1 setter vi disse kostnadene sammen for å vise de samlede økonomiske konsekvensene av tiltak 1 og 3.

#### *13.4.3.1 Økonomiske konsekvenser*

Tiltaket er konkretisert som at NAV får ti ekstra årsverk i perioden 2013-2022, på rådgivernivå. Vi legger til grunn et lønnsnivå på kr 400 000 for denne typen arbeid.<sup>9</sup> Videre antar vi at NAV får dekket de ekstra årsverkene i sin helhet over statsbudsjettet, slik at dette fullt ut er å regne som budsjettkostnader. Vi antar at det ikke er behov for ytterligere stillinger som følge av denne økningen, for eksempel til ledelse eller administrasjon.

Gevinstene for det offentlige vil være knyttet til eventuelle økninger i arbeidsinntektene hos de som ansettes i NAV (gevinstene fra de som deltar på tiltaket omtales i tiltak 1). Dersom samtlige som ansettes i NAV også var i ordinært arbeid fra før, og tjente minst like mye der som i NAV, er det ingen slike gevinster. For å fange opp at det kan være noen som ikke tidligere var i arbeid mv., antar vi at tre av de ti årsverkene per år utføres av personer som ikke var i arbeid tidligere, men at ingen av disse tidligere mottok en ytelse. Ingen av de som tidligere var i arbeid antas å gå opp i lønn som følge av overgangen til NAV. Dersom vi legger til grunn at økt arbeidsinntekt tilfaller statskassen med 45 prosent,<sup>10</sup> gir dette en årlig inntekt for det offentlige på kr 540 000.

#### *Konklusjon nettokostnad for offentlige budsjetter*

Kostnadene for offentlige budsjetter blir 4 mill. kroner per år i hele tiltaksperioden 2013-2022. Gevinstene blir kr 540 000 per år. Nettokostnad blir dermed kr 3 460 000 per år i hele tiltaksperioden (alle beløp er i 2010-kroner). I tabell 1 er disse

<sup>8</sup> Merk at dette er et svært usikkert anslag. Den faktiske kostnaden for lønnstilskudd, ti måneders varighet, var i gjennomsnitt kr 116 500 i 2010. Men da dette er tilskudd til deltakerens lønn, som kommer i stedet for den ytelsen som ellers ville blitt gitt, blir det feil å regne med denne kostnaden her. (Ingen av de andre tiltakene innebærer at utgiftene til ytelse endres.) Samtidig virker det usannsynlig at dette tiltaket skulle innebære null kostnader foruten ytelsen. Kostnaden er på dette grunnlag satt til kr 5 000 per tiltaksplass.

<sup>9</sup> Vi viser til to utlyste rådgiverstillinger hos NAV per 13. mai, der lønnsspennet for den ene stillingen var kr 377 500 - 411 200 og for den andre kr 372 700-538 200. Etter alt å dømme var kr 400 000 godt innenfor intervallet også i 2010.

<sup>10</sup> Denne antakelsen er i tråd med Finansdepartementets veileder i samfunnsøkonomiske analyser, jf. henvisning også i innledningen.

lagt til kostnadene ved tiltak 1, som består i å øke antall tiltaksplasser for samme målgruppe.

Vi anser at det er interessant også å se på tiltak 3 isolert fordi det allerede er en betydelig utfordring å rekruttere hjemmевærende kvinner til dagens tiltaksplasser, slik at det også synes naturlig å gjennomføre tiltak 3 selv uten tiltak 1.

#### 13.4.3.2 Administrative konsekvenser

De ekstra årsverkene vil medføre noe merarbeid for eksisterende NAV-ansatte i form av ansettelser og opplæring. Ut over dette ser vi ikke at tiltaket vil medføre betydelige administrative kostnader. Vi legger til grunn at de ekstra årsverkene vil bli spredd over flere NAV-kontorer. Dermed vil det neppe være behov for omorganisering, større lokaler eller liknende.

#### 13.4.4 Kompletteringskurs for faglig påplussing

Tiltaket består i gratis kompletteringskurs i regi av universitet eller høyskole, for personer som trenger begrenset faglig påbygging for å få godkjent sin utdanning til bruk i Norge. Kursene organiseres innenfor fagfelt hvor det er mangel på arbeidskraft. Kursene finansieres gjennom særskilt tilskudd som i sin helhet belastes offentlige budsjetter.

##### 13.4.4.1 Økonomiske konsekvenser

Beregningene av de økonomiske konsekvensene må betegnes som usikre, både fordi det i liten grad foreligger norske kostnadstall for slike tiltak og fordi gevinstene krever at det blir gjort en rekke forutsetninger. Analysen baserer seg på enkelte eksempler på yrker der det er mangel på arbeidskraft, konkret lærer og sykepleier. Det anslås 300 deltakere per år. Tiltaket er tenkt å starte opp for fullt i 2013 (dvs. uten innfasing) og være varig.

Vi bruker noe ulike forutsetninger knyttet til gevinstene for de to ulike gruppene når det gjelder hvor akutt behovet for arbeidskraft er, for å fange opp at dette vil variere mellom yrkesgrupper. For sykepleiere antar vi at det er så stort behov at innvandrere som har slik kompetanse men ikke får brukt den, må erstattes med en økning i antallet sykepleiere som utdannes i Norge, person for person. For lærere antar vi derimot at det er noe arbeidsledighet slik at det ikke er nødvendig med slik ekstra utdanning.

Kostnadstall hentes fra Sverige, da det ikke er kjent hva kostnaden for påplussingskurs er i Norge. Dette gir en kostnad for lærere på kr 83 000 og for sykepleiere på kr 130 000.

Vi forutsetter at tiltaket ikke innebærer behov for administrativ omlegging, eller systemer som ikke finnes i Norge per i dag. Påplussingskursene i Sverige har en maksimal varighet på to år, men vi legger for enkelthets skyld ett år til grunn.<sup>11</sup>

Som for de arbeidsrettede tiltakene i tiltak 1 antar vi at tiltaket har full effekt i det året det avsluttes. Gevinsten av tiltaket vil være ved i den grad deltakerne ellers ville fortsatt å være overkvalifisert. Vi antar her at deltakerne uten tiltak ville fortsatt å være overkvalifisert i hele den perioden vi ser på (maksimalt tre år).

Gevinstene av tiltaket består av følgende komponenter (se den samfunnsøkonomiske analysen for en nærmere redegjørelse, også for forutsetningene bak):

- i. Gevinsten ved at deltakerne på påplussingskurset ellers ville vært ansatt i en jobb der de var overkvalifisert, med lavere betalt enn produktiviteten skulle tilsi.
- ii. Gevinsten ved å unngå å måtte betale for utdanning av ekstra personer, når en i stedet kan bruke innvandrere som allerede har den etter spurte kompetansen.

For sykepleiere antar vi som nevnt at begge disse komponentene er relevante. Det årlige tapet knyttet til at vedkommende er ansatt i en mindre kvalifikasjonskrevende og lavere lønnet jobb, tallfestes til kr 69 600 per år (se den samfunnsøkonomiske analysen for beregningen). I tillegg kommer kostnaden ved å utdanne en ekstra sykepleier. Denne er kr 153 000 fordelt over tre år, i gjennomsnitt om lag kr 50 000 per år (eg. kr 57 000 for de to første og kr 39 000 for det siste). Vi antar for enkelthets skyld at dette er en konstant årlig gevinst over hele perioden.

Konsekvensene for offentlige budsjetter av å unngå overkvalifisering for én sykepleier er dermed som følger, se også tabell 13.3 for nettokostnaden år for år:

- Gevinsten knyttet til økte skatteinntekter: kr 31 320 per år (45 prosent av kr 69 600, jf. innledningen for begrunnelsen av satsen på 45 prosent).

<sup>11</sup> I dette ligger også at det vel kan være aktuelt med adskillig kortere påplussingskurs, slik at dette kan ses som et gjennomsnitt. Vi kjenner heller ikke til om den faktiske varigheten av kursene i Sverige faktisk er nærmere to enn ett år.

Tabell 13.3 Konsekvenser for offentlige budsjetter av påplussingskurs til 300 personer, fordelt likt mellom sykepleiere og lærere. Alle tall er i 2010-priser.

Budsjettår	Nettokostnad sykepleiere	Nettokostnad lærere	Samlet nettokostnad
2013	7 302 000	7 590 000	14 892 000
2014	-4 896 000	2 730 000	-2 166 000
2015	-17 094 000	-2 130 000	-19 224 000

- Gevinsten knyttet til ikke å utdanne en ny sykepleier: kr 50 000 per år.
- Kostnaden ved påplussingskurs: kr 130 000 per deltaker (ett år).

For lærere antar vi at arbeidskraftbehovet ikke er så stort at det anses nødvendig å utdanne en ekstra dersom en innvandrer er overkvalifisert. Den økonomiske gevinsten ved å unngå overkvalifisering blant lærere er dermed kun knyttet til den økningen i lønn vedkommende ville fått som lærer sammenliknet med den lønnen vedkommende faktisk får som antatt lavere kvalifisert. Vi legger til grunn at denne lønnsforskjellen er kr 72 000 per år.<sup>12</sup>

Konsekvensene for offentlige budsjetter av å unngå overkvalifisering for én lærer er dermed som følger, se også tabell 13.3 for en mer fullstendig framstilling:

- Gevinsten knyttet til økte skatteinntekter: kr 32 400 per år (45 prosent av kr 72 400).
- Kostnaden ved påplussingskurs: kr 83 000 per deltaker (ett år).

Tabell 13.3 oppsummerer de økonomiske konsekvensene av å tilby påplussingskurs til sykepleiere og lærere, 150 personer i hver yrkesgruppe. Merk at tiltaket det første året (2013) gir en netto *kostnad* for de offentlige budsjettene, mens det i de påfølgende årene gir en netto *gevinst*. For at tiltaket skal gi en netto gevinst er det helt avgjørende at de overkvalifiserte faktisk ville fortsatt å være overkvalifisert uten tiltaket, dvs. at de ikke ellers selv ville kommet seg ut i et korrekt kvalifikasjonskrevende arbeid, for eksempel ved å betale for et påplussingskurs selv.

<sup>12</sup> Den samfunnsøkonomiske analysen tar ikke for seg lærere spesifikt, men gjengir gjennomsnittstall for ulike utdanningsgrupper. Kr 72 000 er differansen mellom gjennomsnittlig årslønn for de med universitets- eller høyskoleutdanning opp til fire år, og de med kun videregående opplæring.

#### 13.4.4.2 Administrative konsekvenser

De administrative konsekvensene av tiltaket avhenger av i hvor stor grad påplussingskursene kan innarbeides i dagens systemer. Vi har ikke foretatt en fullstendig vurdering av administrative konsekvenser, men følgende kan være relevante å vurdere (merk at disse også kan involvere økonomiske konsekvenser som ikke er tatt hensyn til over):

- Behov for omorganisering ved studiestedene, for eksempel opprettelse av en ny enhet (avdeling eller lignende), ev også nyansettelser, opplæring av eksisterende ansatte og leie av flere lokaler.
- Behov for nye saksbehandlingsprosedyrer knyttet til søknader om påplussingskurs.
- Informasjon om kursene til potensielle søkere.

#### 13.4.5 Grunnleggende norskopplæring for arbeidsinnvandrere mv.

Tiltaket består i å gi rett til gratis norskopplæring for arbeidsinnvandrere og familiegjenforente til disse. Norskopplæringen skal være grunnleggende, og bidra til at innvandrerne kan gjøre seg kjent med arbeidslivets regler og forhold som er nødvendige for deltakelse i samfunnet. Ved behov for ytterligere norskopplæring utover grunnleggende ferdigheter skal dette bekostes av den enkelte eller av arbeidsgiver.

Ansvar for tilbud om norskopplæring legges til kommunene. Staten finansierer tilbudet gjennom økt tilskudd til norskopplæring i kommunene. Vi legger derfor til grunn at kostnaden ved tiltaket fullt ut belastes offentlige budsjetter. Det er lagt til grunn et anslag om at tiltaket skal omfatte 5 000 personer per år, og starte opp for fullt i 2013.

##### 13.4.5.1 Økonomiske konsekvenser

De økonomiske konsekvensene er knyttet til

- Kostnadene ved drift av tiltaket

Tabell 13.4 Konsekvenser for offentlige budsjetter av språkopplæring for arbeidsinnvandrere, 5 000 personer. Alle tall er i 2010-priser.

Budsjettår	Kostnad	Gevinst	Nettokostnad
2013	210 mill. kr	93,75 mill. kr	116,25 mill. kr
2014	210 mill. kr	187,5 mill. kr	22,5 mill. kr
2015	210 mill. kr	281,25 mill. kr	- 71,25 mill. kr

- Økt inntektsskatt som følge av flere i jobb og/eller økt lønn, samt færre som får offentlig stønad.

Forutsetningene kan ses som et spesialtilfelle av de forutsetningene som brukes i den samfunnsøkonomiske analysen:

- Kostnad per person kr 42 000, over ett år.
- Tiltakets varighet ett år, full effekt forventes i første år.
- Tiltaket gir økt sysselsettingssannsynlighet med 5 prosentpoeng, fra 60 til 65 prosent, og økt lønn med kr 25 000, fra 245 000 til 270 000. (Dette er gjennomsnitt av antakelsene som i den samfunnsøkonomiske analysen brukes for menn og kvinner, noe som kan tolkes slik at tiltaket tilbys like mange menn som kvinner.)
- Tiltaket reduserer trygdesannsynligheten blant deltakerne med 3 prosentpoeng, dvs. at om lag halvparten av de som får jobb som følge av tiltaket ellers ville mottatt en trygdeytelse. Trygdeytelsen settes til kr 160 000 (om lag 66 prosent av kr 245 000).
- De som får jobb, beholder denne i de årene vi presenterer tall for. For årene etter dette tas det et generelt forbehold.

Merk at vi ser bort fra at økt sysselsetting kan medføre økt etterspørsel etter barnehageplasser (dvs. økte offentlige utgifter) og redusert bruk av kontantstøtte (dvs. reduserte offentlige utgifter). Konsekvensene av å fjerne kontantstøtten omtales i tiltak 7.

*Kostnaden* ved tiltaket antas som nevnt å være kr 42 000 per person, i ett år. Med 5 000 personer gir dette en kostnad per år på 210 mill. kroner.

*Gevinsten* ved tiltaket er 93,750 mill. kroner. Av dette kommer 69,750 mill. kroner som følge av økt sysselsetting/lønn og 24,0 mill. kroner som følge av færre på trygd.

Beløpene framkommer slik:

- Tiltaket gjør at 250 personer ekstra kommer i jobb ( $0,05 \cdot 5\,000$ ). Med en lønn på kr 270 000 gir dette kr 67 500 000 i ekstra inntekt. I tillegg

kommer den ekstra inntekten som følger av at alle deltakerne som får jobb, får økt lønn. Dette er kr 87 500 000 ( $0,70 \cdot 5\,000 \text{ personer} \cdot \text{kr } 25\,000$ ). Dette gir til sammen en økt brutto lønnsinntekt som følge av tiltaket på kr 155,0 mill. kroner. Dersom 45 prosent av dette kommer offentlige budsjetter til gode i form av inntektsskatt mv. (se innledningen for nærmere om dette), gir dette en inntekt for offentlige budsjetter på kr 69 750 000.

- Tiltaket gjør at 150 personer færre mottar en offentlig ytelse ( $0,03 \cdot 5\,000$ ). med en trygdeytelse på kr 160 000 gir dette en redusert trygdeytelse på kr 24 000 000.

Gevinsten vokser i årene etter tiltaket i den grad innvandrerne holder seg i jobb i Norge. For de som flytter ut av landet blir gevinsten borte; for de som blir i Norge, men som går fra jobb til en offentlig stønad, må det i tillegg til den tapte gevinsten legges til en økt kostnad pga. stønaden.

Tabell 13.4 viser nettokostnaden ved tiltaket. Tallene for 2013 gir de økonomiske konsekvensene av tiltak i ett år, noe som tilsvarer nettokostnaden ved tiltaket dersom det ikke er slik at gevinstene påløper også i årene etterpå. For 2014 er det forutsatt at samtlige innvandrere som får jobb etter å ha deltatt på tiltak i 2013, beholder denne ut 2014, slik at gevinsten blir lik 2\*gevinsten i 2013. Dersom både de som fikk jobb etter tiltak i 2013 og de som gjorde det i 2014, beholder jobben ut 2015, blir gevinsten da lik 3\*gevinsten i 2013. Og så videre. Vi ser at slike antakelser gir en netto budsjettøkonomisk gevinst av tiltaket allerede i 2015.

#### 13.4.5.2 Administrative konsekvenser

En utvidelse av målgruppen for norskopplæringen med 5 000 personer vil ha administrative konsekvenser. De administrative merkostnadene som kommunene har ved å organisere og gjennomføre norskopplæring forutsettes dekket gjennom og være innbakt i norskskuddet, på samme måte



som administrative kostnader dekkes i dag. For IMDi og fylkesmennene bør det administrative merarbeidet kunne innpasses i den eksisterende forvaltningen av norsktilskuddet.

#### 13.4.6 Lengre og spesialtilpasset læringsløp for analfabeter m.fl.

Tiltaket skal omfatte innvandrere som har behov for et lengre og mer spesialtilpasset læringsløp enn det er rom for i dagens system, dvs. analfabeter, funksjonelle analfabeter og andre med særskilte lærevansker. Tiltaket er ment å komme i tillegg til dagens ordning.

Tiltaket<sup>13</sup> som her er kostnadsberegnet, er tilpasset at noen av deltakerne er i arbeid og noen ikke, og kan bestå av opplæring 4 eller 8 timer i uken, dvs. 160 eller 320 timer i året, maksimalt fem år. Opplæringen skal være arbeids- og hverdagsrelatert. Kostnadene ved tiltaket vil fullt ut bli belastet offentlige budsjetter. Det legges til grunn at tiltaket vil kreve et eget utviklingsarbeid i regi av VOX som fagansvarlig for norskopplæringen.

Det legges til grunn at tiltaket starter opp i 2013, er varig og har 1 000 deltakere per år (dvs. ingen innfasing).

I analysen under vurderes gjennomgående de to variantene av tiltaket separat, dvs. i) 4 timer opplæring per uke for de som allerede er i jobb og fortsetter i denne under og etter tiltaket, og ii) 8 timer for de som i utgangspunktet mottar en offentlig stønad. Beregningene legger til grunn at deltakerne fordeles likt mellom de to variantene. Vi understreker imidlertid at dette er ment som én av flere muligheter, der andre kan være å tilby mest av den ene varianten, og/eller at for eksempel varianten med 8 timer per uke tilbys også noen av de som allerede er i jobb. Presentasjonen under skal imidlertid være egnet til å belyse kostnadene og gevinstene også av slike alternative løsninger.

##### 13.4.6.1 Økonomiske konsekvenser

De økonomiske konsekvensene er knyttet til

- Kostnadene ved drift av tiltaket
- Kostnader ved utvikling av tiltaket
- Økt inntektsskatt som følge av flere i jobb og/eller økt lønn, samt færre som får offentlig stønad.

<sup>13</sup> Tiltaket kan utformes på forskjellig måte avhengig av om det er nyankomne innvandrere som omfattes av rett og plikt til norskopplæring mv, eller andre grupper som har vært i landet noe tid. Jf nærmere omtale i kapittel 8 Voksenopplæring og grunnleggende kvalifisering.

#### Kostnadene

- 4 timer i uka: kr 10 000 per år over fem år. Med 500 deltakere blir dette 5,0 mill. kroner per år.
- 8 timer i uka: kr 20 000 per år over fem år. Med 500 deltakere blir dette 10,0 mill. kroner per år.

Kostnader ved utvikling av tiltaket: Kostnader ved utviklingsarbeidet i VOX anslås til 1 million kroner. Dette er en engangskostnad.

#### Gevinstene

Beregningene av de budsjettøkonomiske gevinstene for dette tiltaket må betegnes som særlig usikre, bl.a. fordi både kvalifikasjonene til målgruppen og innholdet i tiltaket tilsier svært usikre resultater. Analfabeter m.fl. vil ha ingen, eller svært lav, utdanning og arbeidserfaring. I tillegg må selve språkopplæringen for denne gruppen antas å være svært utfordrende, slik at en betydelig andel av tiltaksdeltakerne faktisk ikke vil lære tilstrekkelig norsk til å kunne fungere i arbeidslivet. Vi viser til at UNESCO legger til grunn at seks til åtte års skolegang er minimum for å kunne fungere i et moderne samfunn, noe som tyder på at det ikke vil være en betydelig strøm av deltakere som går over i jobb før det femårige tiltaket er avsluttet.

De budsjettøkonomiske gevinstene vil være knyttet til ev. effekter av tiltaket på deltakernes egen yrkesdeltakelse og inntekt. Vi tar utgangspunkt i beregningene for hjemmeværende innvandrerkvinner i tiltak 1, jf. at målgruppen for tiltak 5 (arbeidsinnvandrere) framstår som lite sammenliknbare med den gruppen som her vurderes. Vi ser for øvrig bort fra at tiltaket også kan ha svært langsiktige effekter ved å gi bedre arbeidsmarkedsutfall for *barna* til deltakerne, gjennom at deltakere får økt evne til å følge opp deres skole- og fritidsaktiviteter.

Uansett variant forutsettes tiltaket å vare i fem år for samtlige deltakere. Beregningene som er foretatt nedenfor omfatter kun ett kull over fem år for å anslå utgiftene per årskull. Det er forutsatt at de som tas inn i 2013 blir på tiltak ut 2017. Dette kan synes lite realistisk, da flere nok vil avslutte før, enten fordi tiltaket allerede har hatt ønsket effekt eller de gir opp. Forutsetningen bidrar imidlertid til å vise konsekvensene av at tiltaket er ment å være svært langvarig, og til å gi en ryddig framstilling. Videre forutsettes tiltaket å ha effekt på deltakernes arbeidsmarkedsutfall først i det siste, dvs. femte, året. Igjen kan dette være lite realistisk, ved at noen har effekt av tiltaket før den

tid, men også denne antakelsen tjener til å lage en ryddig analyse.

De gruppespesifikke antakelsene er som følger:

- Deltakerne som allerede er i jobb (4 timer opplæring i uka) antas å beholde jobben også etter tiltaket, men få en lønnsøkning med i gjennomsnitt kr 5 000 fra og med femte år på tiltaket. Med 500 deltakere blir dette 2,5 mill. kroner per år. Gitt en antakelse om at 45 prosent av økt arbeidsinntekt kommer det offentlige til gode (jf. innledningen for nærmere om denne forutsetningen), blir gevinsten for offentlige budsjetter for denne gruppen 1,125 mill. kroner.
- Av de deltakerne som ikke i utgangspunktet er i jobb (8 timer opplæring i uka) antas 2 prosent å få jobb det femte året på tiltak. Disse antas å få en lønn på kr 200 000. Dette gir en gevinst på 2 mill. kroner ( $0,02 \cdot 500 \text{ deltakere} \cdot \text{kr } 200\,000$ ). Dette gir en gevinst for det offentlige på kr 900 000 ( $0,45 \cdot 2 \text{ mill. kroner}$ ). I tillegg kommer reduserte trygdeytelser dersom noen av disse alternativt ville gått på trygd. Dersom vi antar at halvparten av de som får jobb etter tiltaket, uten tiltak ville mottatt/fortsatt å motta en ytelse tilsvarende kr 150 000 (om lag 2 G), gir tiltaket en innsparing på kr 750 000 ( $0,01 \cdot 500 \cdot 150\,000$ ). Til sammen blir gevinsten dermed 1,65 mill. kroner fra og med det femte året på tiltak.

Tabell 13.5 gjengir de netto budsjettøkonomiske kostnadene for hver av gruppene år for år, jf. nærmere omtale av beregningene under tabellen. I 2013 inngår utviklingskostnadene på 1 mill. kroner med halvparten på hver av gruppene. Tabellen er først og fremst ment å illustrere at de budsjettøkonomiske kostnadene etter alt å dømme vil overskygge de budsjettøkonomiske gevinstene i mange år framover.

#### Nærmere om kostnads- og inntektstallene

2013:

- Kostnader 5 mill. kroner. Gevinster kr 0.
- Kostnader 10 mill. kroner. Gevinster kr 0.

2014-2016: Som 2013

2017:

- Kostnader 5 mill. kroner. Gevinster 1,125 mill. kr.
- Kostnader 10 mill. kroner. Gevinster kr 1,65 mill. kr.

#### 13.4.6.2 Administrative virkninger

Opprettelsen av en egen gruppe (spor 0) i norskopplæringen, forutsettes tuftet på eksisterende opplæringsopplegg og erfaringer med slike opplegg for analfabeter, funksjonelle analfabeter og andre med skrive- og lesevansker innenfor dagens spor 1 i norskopplæringen. Tiltaket vil likevel kunne kreve et eget utviklingsarbeid i regi av VOX som fagansvarlig for norskopplæringen, jf. kostnadene til utviklingsarbeid som er tatt inn i de økonomiske kostnadene. Kommunenes administrative utgifter forbundet med å gjennomføre tilpasset norskopplæring for denne gruppen dekkes på vanlig måte gjennom statstilskuddet til norskopplæring og de satsene som der gjelder.

#### 13.4.7 Gratis språkstimuleringstiltak for barn 2-5 år som ikke behersker norsk

Dette tiltaket er ment å omfatte samtlige barn med behov for det, ikke bare barn med innvandrerbakgrunn. Tiltaket består av flere komponenter:

- De barna i aldersgruppen 2-5 år som gjennom språktesting blir funnet ikke å beherske norsk, får rett og plikt til gratis språkstimuleringstiltak. (Merk at språktesting allerede gjennomføres, slik at det er språkstimuleringstiltaket som er nytt.)
- Kontantstøtteordningen avvikles, med påfølgende økning i barnehagedeltakelsen.
- Barnetrygden økes i tråd med forslag fra Fordelingsutvalget. Dette innebærer at satsene framover oppjusteres med lønnsveksten (i stedet for som i dag å bli holdt nominelt uendret), samt at søskentillegget på 25 prosent fra og med tredje barn gjeninnføres.

Tabell 13.5 Konsekvenser for offentlige budsjetter av språkopplæring for analfabeter m.fl., 1 000 personer. Alle tall er i 2010-priser.

Budsjettår	Nettokostnad gruppe i)	Nettokostnad gruppe ii)	Nettokostnad samlet
2013	5,5 mill. kr	10,5 mill. kr	16 mill. kr
2014-16	5 mill. kr	10 mill. kr	15 mill. kr
2017	3,875 mill. kr	8,35 mill. kr	12,225 mill. kr

Tabell 13.6 Nettokostnader av språkstimuleringstiltak, fjerning av kontantstøtte og økt barnetrygd. Alle tall er i 2010-priser.

Budsjettår	Nettokostnad språkstimulering	Nettokostnad fjerning kontantstøtte	Nettokostnad økt barnetrygd	Nettokostnad samlet
2013	271,7 mill. kr	1 060 mill. kr	1 126 mill. kr	2 457,7 mill. kr
2014	180 mill. kr	1 060 mill. kr	1 126 mill. kr	2 456 mill. kr
2015	180 mill. kr	1 060 mill. kr	1 126 mill. kr	2 456 mill. kr
2016	90 mill. kr	1 060 mill. kr	1 126 mill. kr	2 276 mill. kr

Tiltaket startes opp i 2013 og er varig. Antall deltagere anslås til 15 prosent av alle barn i 2-5-årsalderen de første årene, men på grunn av økt barnehagedeltakelse blant ett- og toåringer som følge av at kontantstøtten fjernes, antas andelen barn med språkproblemer å synke til 5 prosent fra og med år 4, dvs. 2016.

#### 13.4.7.1 Økonomiske konsekvenser

Hver av komponentene 1-3 vurderes for seg.

##### 1. Språkstimuleringstiltak

Kostnadene er todelt:

- Kostnadene til kompetanseutvikling antas å påløpe kun det første året. Disse kostnadene kommer av at dagens ordning der de sju fylkene med høyest andel innvandrerbefolkning mottar tilskudd til kompetanseutvikling, forutsettes utvidet til å omfatte alle landets fylker. Dette medfører en kostnadsøkning på 1,7 mill. kroner, til 3,4 mill. kroner.
- De årlige kostnadene anslås til kr 7 500 per barn per år. For perioden 2013-15 antar vi at 36 000 barn hvert år har rett og plikt til dette tiltaket ( $0,15 \cdot 60\,000$  barn per årskull  $\cdot$  fire årskull). Fra og med 2016 antar vi at dette gjelder 12 000 barn per år ( $0,05 \cdot 60\,000 \cdot$  fire). Dette gir en kostnad på 270 mill. kroner per år i perioden 2013-15, og 90 mill. kroner fra og med 2016.

*Gevinstene* av dette tiltaket for de offentlige budsjettene anser vi ikke at vi har grunnlag for å tallfeste. Språkopplæringen i barnehagen kan gi mindre behov for PP-tjeneste i barnehagen og tilrettelagt undervisning i skolen, og dermed lavere offentlige utgifter til dette. På lengre sikt kan språkopplæringen også gi bedre arbeidsmarkedsutfall, og dermed økte skatteinntekter og reduserte trygdeutgifter. Ingen av disse er enkle å tallfeste,

og vi bemerker at de på kort sikt uansett vil være begrenset til det som måtte følge av endrede behov i barnehagen og skolen.

*Nettokostnadene* blir dermed gitt ved kostnadene, jf. også tabell 13.6 der effektene av de ulike tiltakskomponentene ses under ett.

##### 2. Fjerne kontantstøtten (og økt barnehagedeltakelse)

*Kostnadene* ved å fjerne kontantstøtten er forbundet med økte offentlige utgifter til barnehageplasser. Kostnadene for det offentlige av denne økningen blir i den samfunnsøkonomiske analysen anslått til om lag 3,0 mrd. kroner.<sup>14</sup> Viktige forutsetninger bak dette anslaget er at 95 prosent av ett- og toåringene går i barnehage og minoritetspråklige i like stor grad som majoritetsbefolkningen i de øvrige aldersgruppene. Vi viser til den samfunnsøkonomiske analysen for en nærmere gjennomgang av forutsetningene bak anslaget.

*Gevinstene* består av to komponenter:

- Reduserte offentlige utgifter til kontantstøtte. I 2010 var disse 1,4 mrd. kroner iht. statsregnskapet.
- Økte skatteinntekter som følge av økt yrkesdeltakelse blant foreldrene til de barna som etter tiltaket begynner i barnehage. Økningen i yrkesdeltakelse er i den samfunnsøkonomiske analysen anslått til 2 måneder per barn, dvs. om lag 4 000 årsverk i året. Med en årslønn på kr 300 000 gir dette en samlet økning i lønnsinntekten på 1,2 mrd. kroner. Dersom 45 prosent av dette føres tilbake som inntekter på de offentlige budsjettene (se innledningen for en

<sup>14</sup> Anslaget i den samfunnsøkonomiske analysen er på om lag 3,6 mrd. kroner, men dette omfatter også brukerbetaling, som påpekes å utgjøre ca. 15 prosent. Dette gir 3,06 mrd. kroner, som vi runder nedover for å fange opp at noen av plassene vil være rimeligere enn her forutsatt (storebarns-i stedet for småbarnsplasser).

Tabell 13.7 Oppsummering av de samfunnsøkonomiske og budsjettøkonomiske konsekvensene av tiltakene.

Tiltak	Samfunnsøkonomisk gevinst, per person over yrkeslivsløpet	Budsjettøkonomisk gevinst, første år ferdig innfasnet
1a) Flere tiltaksplasser for korttidsarbeidsledige	110 936 kr	
1b) Flere tiltaksplasser (arbeidsrettede) for yrkespassive	- 264 343 kr	
1c) Flere tiltaksplasser (rent aktiviserende) for yrkespassive	- 54 732 kr	
1a)/b) 7000 flere tiltaksplasser fordelt over gruppe 1a) og 1b)		- 894,689 mill. kr <sup>1</sup>
2 Vridning av tiltaksbruken mot mer effektive tiltak, 500 plasser		- 29,176 mill. kr
4 Kompletteringskurs for lærere og sykepleiere, 300 plasser		- 14 892 mill. kr
4a) Kompletteringskurs for sykepleiere <sup>2</sup>	839 000 kr	
5) Språkopplæring for arbeidsinnvandrere	423 600 kr <sup>3</sup>	- 116,250 mill. kr <sup>4</sup>
6) Språkopplæring for analfabeter, 1 000 personer		- 16 mill. kr
7a) Språkstimuleringstiltak for barnehagebarn		- 180 mill. kr <sup>5</sup>
7b) Avvikling av kontantstøtten, økt barnehagedeltakelse	223 927 kr	- 1,060 mrd. kr <sup>6</sup>
7c) Økt barnetrygd: Lønnsjustering og gjeninnføring av søskentillegg		- 1,126 mrd. kr

<sup>1</sup> Merk at nettokostnaden vil avhenge av hvor mange som avslutter tiltakene hvert år. I 2016 beregnes nettokostnaden for eksempel til 876,219 mill. kr.

<sup>2</sup> Det er forutsatt andre kostnader for dette kurset enn for sykepleierkurset i raden over.

<sup>3</sup> Dette anslaget er basert på tabellen for realavkastning av norskopplæringsprogram, avkastningen for menn over ti års botid, med 50 prosent sannsynlighet for suksess.

<sup>4</sup> 5 000 personer.

<sup>5</sup> De barna som trenger et slikt tiltak, her anslått til 15 pst. i et årskull. Merk at tallet er for 2014, jf. at det forutsettes betydelige oppstartskostnader i 2013.

<sup>6</sup> Ikke tallfestet antall barn: De barna som i dag ikke går i barnehage, opp til et visst deltakelsesnivå, jf. antakelser beskrevet i den samfunnsøkonomiske analysen.

omtale av denne forutsetningen), gir dette en budsjettinntekt på 540 mill. kroner.

Merk at vi ser bort fra ev. langsiktige budsjettgevinster som følge av bedre arbeidsmarkedsutfall for barna som på grunn av tiltaket deltar i barnehage. Dette er i hovedsak fordi vi her vurderer budsjettvirkningene på kort sikt, men også fordi disse virkningene er svært usikre.

*Nettokostnadene* ved å fjerne kontantstøtten blir dermed 1,060 mrd. kroner i 2013. Denne betydelige nettokostnaden forutsetter en betydelig økning i barnehagedeltakelsen både blant minoritets- og majoritetsbarn, noe som er i tråd med utvalgets forslag om økt barnehagedeltakelse, jf. den samfunnsøkonomiske analysen. Siden verken

gevinstene eller kostnadene forutsettes å endres i årene etter 2013, blir også nettokostnadene konstante i disse årene.

Vi bemerker at Fordelingsutvalget, som også foreslo å fjerne kontantstøtten, ikke presenterer noe konkret anslag for nettokostnadene av dette tiltaket. Utvalget begrunner dette med betydelig usikkerhet rundt tallanslagene, og vi er enige i at dette kan være en god vurdering.

### 3. Økt barnetrygd

*Kostnadene* ved dette tiltaket anslås til om lag 1,126 mrd. kroner. Dette anslaget omfatter økte utgifter forbundet med lønnsjustering på 742 mill. kroner forutsatt en lønnsvekst på 5 prosent og

økte utgifter forbundet med et søskentillegg på 25 prosent på 384 mill. kroner.<sup>15</sup>

Det anses ikke å være noen budsjettøkonomiske *gevinster* av dette tiltaket.

*Nettokostnadene* er dermed lik kostnadene.

Tabell 13.6 oppsummerer nettokostnadene for samtlige komponenter i dette tiltaket. Det er kun språkstimuleringstiltaket som antas å ha ulike konsekvenser over tid. Også for dette tiltaket understreker vi at beregningene er usikre.

#### 13.4.7.2 Administrative konsekvenser

Språkopplæringstiltaket er forutsatt å bygge på eksisterende opplegg og tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder.<sup>16</sup> Dagens ordning der de sju fylkene med høyest andel innvandrerbefolkning til sammen mottar 1,7 mill. kroner til kompetanseutvikling forutsettes utvidet til å omfatte alle landets fylker, fra 1,7 til 3,4 mill. kroner. Dette er tatt inn i de økonomiske konsekvensene for år 2013. For øvrig forutsettes administrative kostnader for

kommunene å bli dekket gjennom størrelsen på tilskuddet til språkstimuleringstiltak, jf. 7.1.

Fjerning av kontantstøtte medfører administrative kostnader i den grad det gir økt etterspørsel etter barnehageplasser, både knyttet til søknadsbehandling og barnehageutbygging.

Økning av barnetrygden innebærer etter det vi kan se ingen administrative kostnader ut over det som følger av at utbetalingsbeløpene til eksisterende mottakere må endres.

#### 13.4.8 Oppsummering av samfunnsøkonomiske og budsjettmessige konsekvenser

Tabell 13.7 oppsummerer de samfunnsøkonomiske konsekvensene fra den samfunnsøkonomiske analysen, og de budsjettmessige konsekvensene (provenyeffektene) fra analysen over, for hvert av tiltakene. Nummereringen refererer seg til den budsjettøkonomiske analysen. Forutsetningene for hvert av tiltakene er bare unntaksvis de samme i den samfunnsøkonomiske og den budsjettmessige analysen. Særlig påpeker vi at den førstnevnte oppgir nettogevinsten per person og over det gjenværende yrkeslivet, mens provenyeffektene gjelder antallet tiltaksdeltakere totalt sett, og for ett år (det første året tiltaket er ferdig innfaset). Vi bemerker for øvrig at den samfunnsøkonomiske analysen omtaler en rekke tiltaksvarianter som ikke oppsummeres her. Det vises til nærmere omtale i de enkelte temakapitlene.

---

<sup>15</sup> Begge kostnadstallene er beregnet av Finansdepartementet og tilsendt oss per e-post. Merk at kostnaden for lønnsjustering gjelder 2009 mens kostnaden for søskentillegg gjelder 2010. Det foreligger ikke tall for begge kostnadene enten for 2009 eller 2010.

<sup>16</sup> Se Prop. 1 S Kunnskapsdepartementet (2010-2011) kap 231 Barnehager, post 63 Tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder.

## Litteraturliste<sup>1</sup>

- ABM (2008), *Hvem er de og hvor går de – om brukerne og deres adferd*, ABM skrift nr. 46/2008, ABM
- Agenda Kaupang (2011), *Kommunenes norskopplæring for voksne innvandrere; Utgifter, inntekter og undervisningstilbud, En tidsstudie 2002-2009*, Agenda Kaupang
- Alghasi, F., K. Fangen og I. Frønes (red.) (2006), *Mellom to kulturer*, Oslo: Gyldendal akademisk
- Allardt, E. (1975), *Att Ha, Att älska, Att Vara*, Lund: Argos
- Andenæs, Ellen (2011), «Språkopplæring på arbeidsplassen». I: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2011), *Godt norsk? – om språk og integrering*, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- Andersen, B. (2001), *The Quest for Community: A Shedy of Kentlands*, hovedoppgave, Universitetet i Oslo, sosialantropologisk institutt
- Andersen, H. S. (2006), *Etniske minoriteters flytninger og boligvalg – en registeranalyse*, Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitutt
- Andersen, P. (2007), Foredrag på *Justisdepartementets konferanse om restorative justice*, 9. februar 2007
- Andersen, R., M. Bråten., L. Eldring, J. H. Friberg og A. M. Ødegård (red.) (2009), *Norske bedrifters bruk av østeuropeisk arbeidskraft*, Fafo-rapport 2009:46
- Andersson-Brolin, L. (1984), *Etnisk bostadssegregation*, Stockholm: Byggforskningsrådet
- Andersson, M., J. Rogstad, V. Vestel, C.C. Jacobsen og C. E. Espeland (red.) (2010), *Transnasjonale nettverk og nasjonale demokratier. Politisk mobilisering og engasjement blant unge med innvandrerbakgrunn*
- Andreassen, K. og M. T. Dzamarija (2010), «Befolkning». I: Henriksen, K., L. Østby, og D. Ellingsen (red.) (2010), *Innvandring og innvandrere 2010, Statistiske analyser 119*, Statistisk sentralbyrå
- Ansari, A. og Q. Naushad (1998), *Kolleger eller allier. En studie av politikere med minoritetsbakgrunn*, HiO-rapport 7/1998, Oslo: Høgskolen i Oslo
- Arbeidsdepartementet (2000), *Sluttrapport fra tverrdepartemental arbeidsgruppe*, Arbeidsdepartementet, 14.3.2000, Arbeidsdepartementet
- Arbeidsdepartementet (2010), *Tildelingsbrev for 2011 til Arbeids- og velferdsdirektoratet*, Arbeidsdepartementet
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2006), *Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen og mål for inkludering*, Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2007), *Tilskudd til integrering og opplæring i norsk og samfunnskunnskap*, Arbeidsgrupperapport, Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2009), *Somaliere i Norge*, Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2009), *Endringer i introduksjonsloven og statsborgerloven med forskrifter og utlendingsforskriften*, Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2010), *Arbeid og velferd*, nr. 3-2010, Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2011), *Implementering av kvalifiseringsprogrammet 2007-2010*, Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2011), *Arbeid og velferd*, nr. 2-2011, Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Arbeidstilsynet (2010), *Årsrapport 2009*, Arbeidstilsynet
- Attström, K. (2007), *Discrimination against Native Swedes of Immigrant origin in Access to employment: A research study on Stockholm, Malmö and Gothenburg, utilizing the ILO discrimination practice testing approach*, Geneva: ILO

<sup>1</sup> Referanse- og litteraturoversikten i sin helhet finnes i det enkelte kapittel i NOUen.

- Aukrust, V. G. (2006), *Tidlig språkstimulering og livslang læring. En kunnskapsoversikt*, Utdannings- og forskningsdepartementet
- Bachmann, K. og P. Haug (2006), *Forskning om tilpasset opplæring*, Rapport 62/2006, Høgskulen i Volda
- Bakken, A. (2003), *Minoritetsspråklig ungdom i skolen. Reproduksjon av ulikhet eller sosial mobilitet?* NOVA rapport 15/03
- Bakken A. (2007), *Virkninger av tilpasset språkopplæring for minoritetsspråklige elever. En kunnskapsoversikt*, NOVA rapport 10/07
- Bakken, F. og S. Myklebø (2010), *Nedgang i bruk av kontantstøtte*, Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Banfield, E. C. og M. M. Grodzins (1958), *Government and Housing in Metropolitan Areas*, New York: McGraw-Hill
- Banting, K. og W. Kymlicka (red.) (2006), *Multiculturalism and the Welfare State. Recognition & Redistribution in Contemporary Democracies*, Oxford: Oxford University Press
- Barlindhaug, R. og K. Astrup (2008), *Samspeilet mellom bostøtte, boligtilskudd og startlån*, NIBR-rapport 2008:13, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2009), *Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering 2009-2012*, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2010), *Regjeringens arbeid med integrering og inkludering av innvandrere og deres barn*, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2010), *Tildelingsbrev for 2011 til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet*, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
- Barrett, A and B. Maitre (2011), *Immigrant Welfare Receipt Across Europe*, IZA Discussion Paper No. 5515
- Barstad, A. (1999), *På vei mot det gode samfunn? Om opplegget for en publikasjon som beskriver verdilandskapet Norge*, SSB notat 99/23, Statistisk Sentralbyrå
- Barstad, A, E. Havnen, T. Skarðhamar og K. Sørлие (2006), *Levekår og flyttemønstre i Oslo indre øst*, Rapporter 2006/15, Statistisk sentralbyrå
- Barth, E., B. Bratsberg, T. Hægeland og O. Raaum (2006), *Who pays for performance?* IZA Discussion paper 2142
- Barth, E., Bratsberg B. og Raaum O. (2004), «Identifying earnings assimilation of immigrants under changing macroeconomic conditions», *Scandinavian Journal of Economics*, 106(1), mars 2004
- Bauböck, R. (2009), «Studying citizenship constellations», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 36, no. 5
- Bay, A. H., B. Bengtsson og P. Strömblad (red.) (2010), *Diversity, Inclusion and Citizenship in Scandinavia*, Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing
- Behtoui, A. (2008), «Informal recruitment methods and disadvantages of immigrants in the Swedish labour market», *Journal of ethnic and migration studies*, 34 (3)
- Benhabib, S. (2006), *Another Cosmopolitanism*, New York: Oxford University Press
- Berg, B. (2006), *Jeg glemmer å være trist. Evaluering av et gruppebehandlingsprosjekt for barn og foreldre i mottak*, Trondheim: SINTEF IFIM
- Berg, B., K. Lauritsen, M. A. Meyer, S. M. Neumayer, L. Tingvold og N. Sveaass (2005), *Det hainnle om å leve. Tiltak for å bedre psykisk helse for beboere i asylmottak*, Trondheim: SINTEF IFIM
- Berg, B. og K. Lauritsen (2009), *Eksil og livsløp*, Oslo: Universitetsforlaget
- Berg C, A. Vassenden og B. Gjerstad (2010), *Innvandrere som risikogrupper i trafikken – forslag til tiltak*, IRIS rapport 2010/079
- Berg A-J., A. Flemmen og B. Gullikstad (red.) (2010), *Likestilte norskheter. Om kjønn og etnisitet*, Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Berggren, K. og A. Omarsson (2001), *Rätt man på fel plats – en studie avarbetsmarknaden för utlandsfödda akademiker som invandrat under 1990-talet*, Stockholm: Arbetsmarknadsstyrelsen
- Berglann, H., E. Moen, K. Røed, og J. F. Skogstrøm (2011), «Entrepreneurship: Origins and Returns», *Labour Economics*, Volume 18, Issue 2: 180-193
- Berry, J. W. (1997), «A Psychology of Immigration», *Journal of Social Issues*, Vol 57, No 3
- Bhuller, M. og R. Aaberge (2010), *Vedvarende økonomisk fattigdom blant innvandrere. En empirisk analyse for perioden 1993-2007*, Rapporter 2010/32, Statistisk sentralbyrå
- Bhuller, M. og R. Aaberge (2011), «Økonomisk fattigdom blant innvandrere», *Samfunnsspeilet* 1/2011, Statistisk sentralbyrå
- Bird, K., T. Saalfeld, og A. M. Würst (red.) (2010), *The Political Representation of Immigrants and Minorities*, Oxford: Routledge

- Birkelund, G. E., A. S. Hermansen og Ø. Evensen (red.) (2010), *Skolesegregering – et problem? Elevsammensetning, frafall og karakterer i Oslo-skolen*, Universitetet i Oslo
- Birkelund, G. E. og A. Mastekaasa (red.) (2009), *Integrert? Innvandrere og barn av innvandrere i utdanning og arbeidsliv*, Oslo: Abstrakt forlag
- Biseth, H. og B. Andersen (2010), «Ulike grupper mer like». I: *Aftenposten*, 25.03.2010
- Bjørklund, T. og J. Saglie (2005), *Lokalvalg og lokalt folkestyre*, Oslo: Gyldendal Akademisk
- Bjørnstad, R., D. Fredriksen, M.L. Gjelsvik og N. M. Stølen (2008), *Tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft etter utdanning, 1986-2025*, Rapport 2008/29, Statistisk sentralbyrå
- Blom, S. (1995), *Innvandrere og bokkonsentrasjon i Oslo*, Rapport 95/32, Statistisk sentralbyrå
- Blom, S. (2001), *Økt bokkonsentrasjon blant innvandrere i Oslo – er toppen snart nådd?* Samfunnspeilet 2/2001, Statistisk sentralbyrå
- Blom, S. (2002), *Innvandrerens bosettingsmønster i Oslo*, SØS 107, Statistisk sentralbyrå
- Blom, S. (2006), *Innvandrerens bo- og flyttemønstre i Oslo rundt årtusenskiftet*, Rapport 2006/33, Statistisk sentralbyrå
- Blom, S. (2006), *Holdninger til innvandrere og innvandring 2006. Med komparative data fra Den europeiske samfunnsundersøkelsen*, Notat 2006/77, Statistisk sentralbyrå
- Blom, S. (2006), *Innvandrere i Norge og Danmark. Høyest innvandrersandel i Oslo, men større segregasjon i danske byer*, Samfunnspeilet, 4/2006, Statistisk sentralbyrå
- Blom, S. (2008), *Innvandrerens helse 2005/2006*, Rapport 2008/35, Statistisk sentralbyrå
- Blom, S. (2009), *Holdninger til innvandrere og innvandring*, Rapport 2009/44, Statistisk sentralbyrå
- Blom, S. (2010), *Sosiale forskjeller i innvandrerens helse. Funn fra undersøkelsen Levekår blant innvandrere 2005/2006*, Rapport 47/2010, Statistisk sentralbyrå
- Blom, S. (2010), «*Syssetting blant innvandrere: Hvilken betydning har individuelle egenskaper og tilpasningsstrategier?*» *Søkelys på arbeidslivet*, 1/2 2010
- Blom, S. og K. Henriksen (red.) (2008), *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006*, Rapport 2008/5, Statistisk sentralbyrå
- Bordieu P. og J. C. Passeron (1977), *Reproduction in Education, Society and Culture*, London: Sage Publications
- Botvar, P. B. og U. Schmidt (red.) (2010), *Religion i dagens Norge. Mellom sekularisering og sakralisering*, Oslo: Universitetsforlaget
- Braithwaite, J. (2002), «Does Restorative Justice Work?» I: G. Johnstone (red.) (2002), *A Restorative Justice Reader: Texts, Sources, Context*, Oxford: Willan Publishing
- Bratsberg, B., D. Terell (2002), «School quality and the returns to education of U.S. immigrants», *Economic inquiry*, 40
- Bratsberg, B., J. F. Ragan Jr. (2002), «The impact of host-country schooling on earnings. A study of male immigrants in the United States», *Journal of Human Resources*, 37
- Bratsberg, B., O. Raaum, og K. Røed (2010), «When minority labor migrants meet the welfare state», *Journal of Labor Economics*, 28: 633-676
- Bratsberg, B., O. Raaum og K. Røed (2011), *Yrkesdeltaking på lang sikt blant ulike innvandringsgrupper i Norge*, Frischsenteret Rapport 1/2011
- Brattbakk, I., I Breivik, J. Guttu, P. Ø. Lund, M. E. Ruud og L. Schmidt (2006), *Tiltak i tide. Muligheter og utfordringer for Groruddalen*, Notat 2006:126, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Brattbakk, I. og Wessel, T. (2009), *Segregasjon, oppvekst og livssjanser – hva betyr nabolaget?* Rapport til Oslo kommune
- Brautasetutvalget (2007), *Innstilling fra utredningsutvalget for godkjenning og godskriving av høyere utdanning i Norge 2007*
- Bredsdorff, T. og L. Horne Kjældgaard (2008), *Tolerance – eller hvordan man lærer at leve med dem, man hader*, København: Gyldendal
- Brekke, I. (2007), «Ethnic background and the transition from education to work among university graduates», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Volume 33, issue 8, 1299-1321
- Brekke, I. (2008), *Like muligheter? Betydningen av etnisk bakgrunn for sysselsetting og inntekt*, Universitetet i Oslo
- Brekke, I. og A. Mastekaasa (2009), «Arbeidsinntektsforskjeller blant innvandrere og etterkommere av innvandrere». I: Birkelund, G. E og A. Mastekaasa (red.) (2009), *Integrert? Innvandrere og barn av innvandrere i utdanning og arbeidsliv*, Oslo: Abstrakt forlag
- Brekke J.P. og M. F. Aarseth (2009), *Why Norway? Understanding Asylum Destinations*, ISF Rapport 2009/012, Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Breton, R. (2005), *Ethnic Relations in Canada. Institutional Dynamics*, Montreal og Kingston: McGill-Queen's University Press.



- Breton, R., N. K. Hartman, J. L. Lennard og P. Reed (2004), *A Fragile Social Fabric? Fairness, Trust and Commitment in Canada*, Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press
- Brevik, I. (2001), «Income Inequalities and Socio-economic Segregation in Oslo: Governance by the Market». I: H. Andersen og R. v. Kempen (red.) (2001), *Governing European Cities: Social Fragmentation, Social Exclusion and Urban Governance*, Aldershot: Ashgate
- British Council and Migration Policy Group (2011), *Migrant Integration Policy Index III*, British Council and Migration Policy Group
- Brochmann, G. (2003), *The Multicultural Challenge*, Comparative Social Research vol. 22, Oxford
- Brochmann, G. og A. Hagelund (red) (2010), *Velferdens grenser: Innvandringspolitikk og velferdsstat i Skandinavia 1945-2010*, Oslo: Universitetsforlaget
- Brochmann, G. og K. Kjedstadli (2008), *A history of immigration – the case of Norway 900 – 2000*, Oslo: Universitetsforlaget
- Brox, O. (2005), *Arbeidskraftimport. Velferdsstatens redning eller undergang?* Oslo: Pax forlag
- Bråmås, Å. (2006), *Studies in the Dynamics of Residential Segregation*, Kulturgeografiska institutionen, Uppsala universitet
- Bråthen, M., A. B. Djuve, T. Dølvik, K. Hagen, G. Hernes og A. Nielsen, R. A. (2007), *Levekår på vandring: Velstand og marginalisering i Oslo*, Fafo-rapport 2007/05
- Buland, T. og I. Holth Mathiesen (2008), *Gode råd? Kunnskapsoversikt over feltet yrkes- og utdanningsrådgivning, sosialpedagogisk rådgivning og oppfølgingstjeneste i norsk skole*, Trondheim: SINTEF
- Buland, T., V. Havn, L. Finbak og T. Dahl (2007), *Intet menneske er en øy. Rapport fra evalueringen av tiltak i Satsing mot frafall*, Trondheim: SINTEF
- Bundesministerium des Innern (2008), *Second G8 Experts Roundtable on Diversity and Integration*, October 29-30 2008
- Byrådet (2010), *Byrådssak 239/10*, Oslo Kommune
- Bäckman, M. (2009), *Miljonsvennar: Omstridda platser och identiteter*, Göteborg: Makadam
- Caldwell, C. (2009), *Reflections on the revolution in Europe. Immigration, Islam, and the West*, New York: Doubleday
- Carling, K. og L. Gustafson (1999), *Self-employment Grants vs Subsidized Employment: Is There a Difference in the Re-unemployment Risk?* Working paper 1999:6, IFAU
- Carlsson, Y. og T. Haaland (2004), Barn og unge som står utenfor – aktivisering gjennom idrett, *En evaluering av idrettens storbyprogram*, NIBR-rapport 2004:11, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Carlsson Y. og T. Haaland (2006), *Foreldredeltakelse i flerkulturelle idrettslag – en kartlegging*, NIBR-notat: 2006:132, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Carrel, P. L. (1991), *Second Language Reading: Reading ability or language proficiency?* Applied Linguistics, 12
- Chiswick, B. (1978), «The effect of Americanization of on the earnings of foreign-born men», *Journal of Political Economy*, 86, 897-921
- Chiswick, B. og P. Miller (2005), *Why is the payoff to schooling smaller for immigrants?* IZA Discussion paper No. 1731
- Chiswick, B. og P. Miller (2008), «Why is the payoff to schooling smaller for immigrants?» I: *Labour Economics*, 2008, 15:1317-1340
- Christensen D. A., K. Strømsnes og D. Wollebæk (2011), *Organisasjonene i Hordaland 1999-2009*. Rapport 2011-3, Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor
- Christoffersen, H. (2010), *Semantikk og politikk. En analyse av integreringsbegrepet i stortingsmeldinger om innvandring*, Masteroppgave i sosialt arbeid, Høgskolen i Oslo, Avdeling for samfunnsfag
- Citizenship and Immigration Canada (2010), *Annual Report to Parliament on Immigration*, Ottawa: Citizenship and Immigration Canada
- Civita (2010), *Innvandring og eiendom*, Civita-notat nr. 5/2010
- Claussen, B., Dalgard, O. D. og Bruusgaard. (2009), «Disability pensioning: Can ethnic divides be explained by occupation, income, mental distress, or health?» *Scandinavian Journal of Public Health*, Volume 37, Issue 6
- Collins R. (1979), *The Credential Society: A Historical Sociology of Education and Stratification*, New York: Academic Press
- Communities and Local Government (2008), *Review of Migrant Integration Policy in the UK Council of Europe (2010), Islam, Islamism and Islamophobia in Europe*, Doc. 12266, Strasbourg: Committee on Culture, Science and Education
- Communities and Local Government (2008), *The Government's Response to the Commission on Integration and Cohesion*, London: Department for Communities and local Government

- Crenshaw K. W. (1991), «Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics and Violence against Women of Color». I: *Stanford Law Review*
- Dagsvik, J. K., T. Kornstad og T. Skjerpen, (2007), «Betydningen av motløshet for yrkesdelta-king». *Søkelys på arbeidslivet*, 24: 159-160
- Dagsvik, J. K., T. Kornstad og T. Skjerpen (2010), *Labor force participation and the discouraged worker effect*, Discussion Papers 642, Statistics Norway
- Dahl, R. (1989), *Democracy and its Critics*, New Haven: Yale University Press
- Dahlgren, K. og J. Ljunggren (red.) (2010), *Klasseromskulturer for språkløst: Ulikhet og sosial mobilitet i Norge*, Oslo: Universitetsforlaget
- Dale, G. (2006), *Fra konflikt til samarbeid*, Oslo: Cappelen Akademisk
- Damm, A. P. m.fl. (2006), *En befolkning deler sig op?*, København: Gyldendal
- Danbolt, A. M. Vesteraas og L. Iversen Kulbrandstad (2008), *Klasseromskulturer for språkløst: Didaktisk fornying i den flerkulturelle skolen*, Vallset: Oplandske bokforlag
- Danbolt, A., M. Vesteraas, T. O. Engen, A. Hagen, L. A. Kulbrandstad, S. Sand, H. Speitz, I. Straume og Å. Streitlien (2010), *Opplæringstilbudet til minoritetsspråklige innen barnehage og grunnsopplæring*, Rapport 01/2010, Telemark-forskning-Notodden
- Daugstad, G. (2006), *Grenseløs kjærlighet? Familieinnvandring og ekteskapsmønstre i den flerkulturelle Norge*, Rapporter 2006/39, Statistisk sentralbyrå
- Daugstad, G. (2006), *Ekteskapsmønstre i innvandrerbefolkningen. Hvem gifter innvandrere i Norge seg med?* Statistisk sentralbyrå
- Daugstad, G. (2008), *Innvandring og innvandrere 2008*, Statistiske analyser 103, Statistisk sentralbyrå
- Daugstad, G. (2009), *Søker krake make? Ekteskap og pardannelse blant unge med bakgrunn fra Tyrkia, Pakistan og Vietnam*, Rapporter 2009/33, Statistisk sentralbyrå
- Daugstad, G. og L. Østby (2009), *Det flerkulturelle Norge. Et mangfold av tro og livssyn*, Statistisk sentralbyrå
- DAWN Norge (2011), *DAWN undersøkelsen 2010*, DAWN Norge
- Department of Immigration and Citizenship (2010), *Australian citizenship test: Snapshot report 30 June 2010*, Canberra: Australian Government, Department of Immigration and Citizenship
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2011), *Mål for inkludering av innvandrerbefolkningen. En gjennomgang av ordningen*, Difi rapport 2011:1, Direktoratet for forvaltning og IKT
- Discler, R. (2011), «Norske arbeidsgivere stiller høye norskkrav». I: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2011), *Integreringskart 2010. Godt norsk? – om språk og inkludering*, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- Djuve, A. B. (2005), «Hvem inkluderer innvandrere?» I: Torp (red) (2005), *Nytt arbeidsliv. Medvirkning, inkludering og belønning*, Oslo: Gyldendal Akademisk
- Djuve, A. B. (2006), «Ikke-vestlige innvandrere i norsk arbeidsliv: Integrering i randsonen». I: Arbeids- og velferdsdirektoratet (2006), *Arbeid, velferd og samfunn*, Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Djuve, A. B. og H. C. Kavli (2007), *Integrering i Danmark, Sverige og Norge. Felles utfordringer – like løsninger*, TemaNord 2007: 575, København: Nordisk Ministerråd
- Djuve, A. B., H. C. Kavli og A. Hagelund (2011), *Kvinner i kvalifisering. Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver*, Fafo-rapport 2011:02
- Djuve, A. B. og K. R. Tronstad (2011), *Innvandrere i praksis. Om likeverdig tjenestetilbud i NAV*, Fafo-rapport 2011:07
- Doomernik, J., A. Kraler, A. og D. Reichel (2010), *Quantitative Data on Immigrants' Political Participation in Europe*, Working Paper No. 08, Prominstat
- Drammen kommune (2010), *Fjell 2020 – mot en bedre framtid*, Faktagrunnlag, Byplan
- Drange, I. (2011), «Forskjellige, men likevel like: Arbeidsmarkedstilknytning blant minoritetskvinner med og uten barn», I: Hylland Erikssen, T. og H. E. Næss (red.) (2011), *Kulturell kompleksitet i det nye Norge*, Oslo: Unipub
- Drange, N. og K. Telle (2010), *The effect of preschool on the school performance of children from immigrant families Results from an introduction of free preschool in two districts in Oslo*, Discussion Papers 631, Statistisk sentralbyrå
- Drøye, E. R (1998), *Norwegian Americans in Chicago, 1945-1995, from ethnic community towards privatized ethnicity*, Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo
- Duell, N., S. Singh og P. Tergeist (2009), *OECD social, employment and migration working-papers no. 78, Activation policy in Norway*
- Dustman, C. og F. Fabbri (2003), «Language proficiency and labour market performance in the UK». I: *The Economic Journal*, vol 113, 695-717

- Dzamarija M. T. (2010), *Barn og unge med innvandrereforeldre – demografi, levekår, inntekt og arbeidsmarked*, Rapport 2010/12, Statistisk sentralbyrå
- Dølvik, J. E. og J. H. Friberg (2008), *Den nye arbeidsinnvandringen fra øst. Drivkrefter, utviklingstrekk og arbeidslivspolitiske konsekvenser*, Background Paper for the IMER-Programme – Research in the field of Migration and Immigration, The Research Council of Norway
- Døving, C.A. (2010), *Religionspluralisme. Religion, migrasjon og integrering*, IMER programmet, Oslo: Norges forskningsråd
- Døving, E., O. B. Ure, A. Tobiassen og D. Hertzberg (2006), *Kompetanseutviklingsprogrammet 2000 – 2006. Sluttevaluering*, SNF-rapport 32/06
- Easterlin, R. A. (1974), «Does Economic Growth Improve the Human Lot?» I: P. A. David og M. W. Reder (red.) (1974), *Nations and Households in Economic Growth: Essays in Honor of Moses Abramovitz*, New York: Academic Press
- Easterlin, R. A. (1995), «Will raising income of all increase the happiness of all?» I: *Journal of Economic Behavior and Organization*, Elsevier
- Econ Pöyry (2008), *Program for basiskompetanse i arbeidslivet – Evaluering del 2*, Econ-rapport nr. 2008-074, Econ Pöyry
- Edin, P.-A. og O. Åslund (2001), *Innvandrere på 1990-talets arbeidsmarknad*, Forskningsrapport 2001:7, IFAU
- Ehrenreich, B. (2001), *Nickel and Dimed. On (Not) Getting By in America*, New York: Metropolitan Books
- Eiglad, E. (2010), *The Anti-Jewish Riots in Oslo*, Oslo: Communalism
- Eimhjellen, E. og S. B. Seggaard (2010), *Etniske minoriteter og frivillige organisasjoner*, Rapport 2010: 8, Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor
- Eimhjellen, I. (2011), *Inkludering av funksjonshemma i frivillige organisasjoner*. Rapport 2011-2, Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillighet
- Eldring, L. og J. B. Grøgaard (1996), «Tiltak for arbeidsledig ungdom: Størst effekt i privat sektor». I: *Helse- og sosialforum* nr. 4/96
- Eldring, L. og J. H. Friberg, (2011), *Polonia i Oslo 2010* (endelig tittel ikke bestemt). Fafu-rapport, Publiseres 1. kvartal 2011
- Ellingsæter, A. L., og L. Gulbrandsen (2003), *Barneheten: Fra selektivt til universelt velferdsgode*, NOVA-rapport 24/03, Oslo: NOVA
- Enerhaug, H., M. Camperiene og O. Ali (2009), *Entreprenørskap blant innvandrere; Evaluering av to etablerersentre*, AFI notat 1/09, Arbeidsforskningsinstituttet
- Enes, A. og K. Kraakenes (2011), *Monitor for introduksjonsordningen 2010*, Rapport 10/2011, Statistisk sentralbyrå
- Engen, T. O. (2004), *The Fourth Year Slump i lys av Vygotski og Ricouer, i Forsterket tilpasset norskopplæring*, Grunnskolen. Ressursperm. Utdanningsetaten, Oslo kommune
- Engen, T. O. og L. A. Kulbrandstad (2008), *Tospråklighet, minoritetsspråk og minoritetsundervisning*, Oslo: Gyldendal
- Enjolras, B. & Wollebæk, D. (2010), *Frivillige organisasjoner, sosial utjevning og inkludering*, Rapport 2010:2, Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor
- Entorf, G. og N. Minoiu (2004), «What a Difference Immigration Law Makes: PISA Results, Migration and Social Mobility in Europe and Traditional Countries of Europe and Traditional Countries of Immigration». I: Centre for European Economic Research, ZEW Discussion paper 04-17, Mannheim: Centre for European Economic Research
- Epland, J. og M. I. Kirkeberg (2007), *Barn i lavinntektsfamilier 1996-2004*, Rapport 2007/33, Statistisk sentralbyrå
- Epland, J., M. F. og M. Gladhaug (2010), I. Kirkeberg, T., M. Normann og F. Strøm (2010), *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2010*, Rapport 05/1,1 Statistisk Sentralbyrå
- Ericsson, K. og G. Larsen (2000), *Skolebarn og skoleforeldre. Om forholdet mellom hjem og skole*, Oslo: Pax Forlag
- Eriksen, T. H. (2010), *Samfunn*, Oslo: Universitetsforlaget
- Europarådet (2011), *Living Together. Combining diversity and freedom in 21st-century Europe, the Report of the Group of Eminent Persons of the Council of Europe*, Strasbourg: Europarådet
- European Commission (2007), *Third Annual Report on Migration and Integration*, Brussels: European Commission
- European Commission against Racism and Intolerance (2009), *ECRI's Rapport om Norge (fjerde overvåkingssyklus)*, Strasbourg: European Commission against Racism and Intolerance
- European Commission (2010), *Handbook on Integration for policy-makers and practitioners*, third edition, Directorate-General Justice, Freedom and Security, European Commission

- European Commission Home Affairs (2009), *The Stockholm Programme*, Brussels: European Commission Home Affairs
- European Commission Home Affairs (2010), *Action Plan Implementing the Stockholm Programme*, Brussels: European Commission Home Affairs
- European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC) (2004), *Manifestations of Antisemitism in the EU 2002–2003: Based on information by the National Focal Points of the RAXEN Information Network*, Wien: European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia
- European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC) (2006), *Muslims in the European Union. Discrimination and Islamophobia*, Wien: European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia
- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) (2009), *EU-MIDIS Data in Focus Report: Muslims, European Union Minorities and Discrimination Survey*, Wien: European Union Agency for Fundamental Rights
- Evensen, Ø. (2009), «Høyt utdannede innvandreteretterkommeres møte med arbeidsmarkedet.» I: Birkelund, G. E. og A. Mastekaasa (red.) (2009), *Integrert? Innvandrere og barn av innvandrere i utdanning og arbeidsliv*, Oslo: Abstrakt forlag
- Extra, G., M. Spotti og P. Van Avermaet (red.) (2009), *Language Testing, Migration & Citizenship: Cross-National Perspectives on Integration Policies*, London: Continuum
- Faist, T. (red.) (2007), *Dual citizenship in Europe: from nationhood to societal integration*, Aldershot: Ashgate
- Falch N.S., I. Hardoy og K. Røed (2011), «Mindre arbeidsledighet uten dagpengerettigheter?» Kommer i *Søkelys på arbeidslivet*, 1:2011
- Falck, T. m.fl. (2009), *Kostnader av frafall i videregående opplæring*, SØF-rapport nr. 08/09 Trondheim: Senter for økonomisk forskning
- Falck, T. og O.H. Nyhus (2009), *Frafall fra videregående opplæring og arbeidslivstilknytning for unge voksne*, Trondheim: Senter for økonomisk forskning
- FAMI – Senter for studier av fattigdom, minstesikring og sosial integrasjon (2010), *Resultatrapport fra prosjektet Fattigdom, minstesikring og sosial integrasjon*, Oslo: Forskningsrådet
- Fangen, K. (2008), *Identitet og praksis: etnisitet, klasse og kjønn blant somaliere i Norge*, Oslo: Gyldendal akademisk
- Fauli A. m.fl. (2007), *Lokale møteplasser? Ulike modeller for ulike behov*, Humanistisk Prosjektsemester
- Fekjær, S. B. og I. Brekke (2009), «I samme båt. Frafall fra videregående og arbeidsmarkedstilknytning blant etterkommere og unge med majoritetsbakgrunn.» I: G. E. Birkelund og A. Mastekaasa (red.) (2009), *Integrert? Innvandrere og barn av innvandrere i utdanning og arbeidsliv*, Oslo: Abstrakt forlag
- Fekjær, S. B. (2010), «Klasse og innvandrerbakgrunn: to sider av samme sak?» I: Dahlgren og Ljunggren (red.), *Klassebilder*, Oslo: Universitetsforlaget
- Fevang, E., K. Røed, O. Raaum og T. Zhang (2004), *Undersysselsatte i Norge: Hvem, hvorfor og hvor lenge? Rapport 7/2004*, Frischsenteret
- Finnestad, H. O. og T. Håpenes (2009), *Verktøybok for idéutvikling: En arbeidslivsdrevet modell for inkludering av innvandrere i arbeidslivet*, Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn
- Fladstad T. og B. B. (2008), «Gi meg en sjanse!» *Minoritetsfamilier med funksjonshemmete barn i Bydel Bjerke*, Trondheim: NTNU Samfunnsforskning
- Forskningsrådet (2008), *Forskning og framtid. Et kunnskapsgrunnlag for forskning om arbeid, velferd og migrasjon*, Rapport fra Planutvalget
- Friberg, J.H. (2005), *Ungdom, fritid og deltakelse i det flerkulturelle Oslo*, Fafo notat
- Friberg, J. H. (2009), «Arbeidsinnvandring fra Øst – Nye mønstre for migrasjon, sysselsetting og integrering i kjølvannet av finanskrisa?» I: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2009), *Integreringskart 2009. Integrering i økonomiske nedgangstider*, IMDi-rapport 7-2009, Integrerings- og mangoldsdirektoratet
- Friberg, J. H. (2011), «Do nauki norweskiego?» I: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2011), *Integreringskart 2010. Godt norsk? – om språk og inkludering*, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- Friberg, J. H. og G. Tyldum, (red.) (2007), *Polonia i Oslo. En studie av arbeids- og levekår blant polakker i hovedstadsområdet*, Fafo-rapport 2007:27
- Friberg J. H. og H. Gautun (2007), *Inkludering av etniske minoriteter i frivillige organisasjoner og fotballag for barn og ungdom i Oslo*, Fafo-rapport 2007:16
- Friedrichs, J. og J. Vranken (2001), «European Urban Governance in Fragmented Societies.» I: Frønes, I. og H. Strømme (2010), *Risiko og marginalisering. Norske barns levekår i kunnskapssamfunnet*, Oslo: Gyldendal forlag

- Frønes, I. og H. Strømme (2010), *Risiko og marginalisering. Norske barns levekår i kunnskaps-samfunnet*, Oslo: Gyldendal forlag
- Føllesdal, A. (1999), «Hvorfor lihet – hva slags lihet? Normative føringer på forskning om makt og demokrati». I: *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 1999 nr. 2. 123:147
- Gabrielsen, E. og B. O. Lagerstrøm (2005), «Mange innvandrere er dårlige til å lese norsk», *Samfunnsspeilet*, 2 2005, Statistisk sentralbyrå
- Gabrielsen, E., J. Haslund og B. O. Lagerstrøm (2005), *Lese- og mestringskompetanse i den norske voksenbefolkningen: resultater fra «Adult Literacy and Life Skills»*, Nasjonalt senter for leseopplæring og leseforskning, Universitet i Stavanger
- Galtung, J. (1968), «Norge i verdenssamfunnet». I: N. Rogoff Ramsøy (red.) (1986), *Det norske samfunn*, Oslo: Gyldendal
- Gardell, M. (2011), *Islamofobi*, Oslo: Spartacus forlag
- Gaure, S., K. Røed og L. Westlie (2008), *The Impacts of Labor Market Policies on Job Search Behavior and Post-Unemployment Job Quality*, IZA Discussion Paper No. 3802
- Gautun, H. (2007), *Velferdsstatens forming av individers livsløp*, Nordisk sosialt arbeid
- Germundsson O. E. (2000), *Flerkulturell pedagogikk i praksis*, Oslo: Tano Aschehoug
- Ghozlan, B. (2008), «Verdien av ytringsfrihet – sett med norske og muslimske øyne». I: O. Leirvik og Å. Røthing (red.) (2008), *Verdier*, Oslo: Universitetsforlaget
- Graatrud, G. S. (2010), «Forvirrende minoritetsbegrep». I: *Ny tid*, 22.10.2010
- Gressgård, R. (2010), *Multicultural Dialogue. Dilemmas, Paradoxes, Conflicts*, New York: Berghahn Books
- Grodzins, M. (1958), *The Metropolitan Area as a Racial Problem*, University of Pittsburgh Press
- Grøgaard m.fl. (2008), *Elevenes læringsutbytte: Hvor stor påvirkning har skolen?* Rapport 45/2008, Oslo: NIFU STEP
- Gulbrandsen, T. og G. Ødegard (2011), *Frivillige organisasjoner i en ny tid*, Rapport 2011/001, Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor
- Gulla, L. (2006), *Hvorfor får ikke Fatima jobb?* For-dypningsoppgave KVFORDYP, Oslo: Høgskolen i Oslo
- Guthu, L. og Sigrid H. (2010), *Innvandrere på nett. En analyse av innvandreres digitale kompetanse*, Oslo: Vox – nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk
- Hagelund, A. (2003), *The importance of being decent. Political discourse on immigration in Norway 1970–2002*, Oslo: Unipax
- Hagelund, A. og J. Loga (2009), *Frivillighet, innvandring, integrasjon. En kunnskapsoversikt*, Rapport 2009:1, Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor
- Hagelund A., H. C. Kavli og K. Reegård (2009), *Jeg følte det var min dag. Om deltakere og deltakelse i statsborgerseremonier 2006–2008*, Fafo-rapport 2009:18
- Hagen, K., A. B. Djuve og P. Vogt (1994), *Oslo – den delte byen?* Fafo-rapport 161
- Hagen, A. og S. Skule (2008), *Kompetansereformen og livslang læring. Status 2008*, Fafo-rapport 2008:07
- Hagen, K. og I. Lødemel (2003), «Fattigdom i Europa. Noen refleksjoner om nasjonale forskjeller og overnasjonal fattigdomsbekjempelse», *Tidsskrift for Velferdsforskning*, Nr. 2, Fagbokforlaget
- Hagtvet, L. (2005), *Undersøkelse om rekruttering av arbeidskraft*, Aetat Rapport Nr. 1/2005, Oslo
- Halvorsen, K. (2011), «Skattesubsidiering: Kan velferdsfella og fattigdom unngås gjennom arbeidsbetingede stønader?» Kronikk i *Klassekampen* 21. januar 2011
- Hamer, A. (2010), «Å speile en befolkning», *Samtiden*, nr. 4-2010
- Hansen, T. og I. Brattbakk, (2005), «Drabantbyene – bedre enn sitt rykte?» I: R. Barlindhaug (red.), *Storbyens boligmarked. Drivkrefter, rammebetingelser og handlingsvalg*, Oslo: Spartacus forlag
- Hardoy, I. (1994), *Lønnstilskuddsordninger i Norge: En evaluering*, ISF Rapport (94:5)
- Hardoy, I. (2003), *Effect Evaluation: Methods and Applications*, Doktorgrad, Universitetet i Oslo, 2003
- Hardoy, I. (2005), «Impact of multiple labour market programmes on multiple outcomes: The case of Norwegian youth programmes». I: *Labour: Review of Labour Economics and Industrial Relations*, 19:3
- Hardoy, I., K. Røed, H. Torp og T. Zhang (2006), *Ungdomsgarantien for 20-24-åringene: Har den satt spor?* ISF rapport 2006:42007
- Hardoy, I., K. Røed, H. Torp og T. Zhang (2006), «Virker ungdomsgarantien?» *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 1/2006
- Hardoy, I. og P. Schøne (2010), «Enticing women to work- the Impact of Affordable Day Care», Manuskript

- Hardoy, I. og P. Schøne (2010), *How effective is cheap childcare to spur female labour supply*, Manuskript
- Hardoy, I. og P. Schøne (2010), «Incentives to Work? The Impact of a 'Cash-for-Care' benefit for Immigrant and Native Mothers labour market participation», *Labour Economics*, 17 (6)
- Hardoy, I. og P. Schøne (2010), *The Impact of Plant Closure over the Business Cycles: Natives vs. Immigrant Workers*, Arbeidsnotat Institutt for samfunnsforskning, sendt til internasjonal referee tidskrift
- Hardoy, I. og P. Schøne (2011), «Returns to Pre-Immigration Education for Non-Western Immigrants: Why so low?» I: *Education Economics*, 15: 1317-1340
- Hardoy, I. og T. Zhang (2010), «Innvandrere i arbeid: Hjelper arbeidsmarkedstiltak?» *Søkelys på Arbeidslivet*, vol 27, Nummer 4 2010
- Hatland, A. (2010), Innvandrernes møte med velferdsstaten, *Tidsskrift for velferdsforskning*, nr. 3-2010
- Hattie, J. (2009), *Visible learning. A synthesis of over 800 meta-analysis relating to achievement*, Oxford: Routledge
- Haug, M. (2007), Foredrag på Norges kommunikasjonsforenings konferanse om offentlig kommunikasjon, mai 2007
- Haug, P. (2006), *Forskning om tilpasset opplæring*, Rapport 62/2006, Høgskulen i Volda
- Heckmann, F. (2008), *Education and the Integration of Migrants*, NESSE Analytical Report 1 for EU Commission DG Education and Culture, EFMS, Bamberg
- Helgesen, M. K. (2006), *Brukermedvirkning – realiteter og idealer*, NIBR notat 2006:13 Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Hellevik, O. (2008), *Jakten på den norske lykken*, Oslo: Universitetsforlaget
- Helsedirektoratet (2009), *Migrasjon og helse – utfordringer og utviklingstrekk*, Helsedirektoratet
- Helse- og omsorgsdepartementet (2011), *Høringsnotat: Rituell omskjæring av gutter*, Helse- og omsorgsdepartementet
- Henriksen, K. (2008), «Utdanning» I: S. Blom og K. Henriksen (red.) (2008), *Levekår blant innvandrere i Norge*, Rapport 2008/5, Statistisk sentralbyrå
- Henriksen, K. (2010), *Kjønnsforskjeller og levekår blant innvandrere fra ti land*, Rapport 2010/6, Statistisk sentralbyrå
- Henriksen, K. (2010), «Introduksjonsprogrammet – en suksess?», *Søkelys på arbeidslivet*, 27
- Henriksen K. (2010), *Valgdeltakelsen blant innvandrere ved Stortingsvalget 2009*, Rapport 2010/19, Statistisk sentralbyrå
- Henriksen, K. og K. Kraakenes (2010), *Monitor for introduksjonsordningen 2009*, Rapport 2010/07, Statistisk sentralbyrå
- Henriksen, K., L. Østby og D. Ellingsen (red.) (2010), *Innvandring og innvandrere 2010*, Statistiske analyser 199, Statistisk sentralbyrå
- Hirsch, A. (2010), *Sosialhjelpsmottakere blant innvandrere 1999-2002, 2005-2008*, Rapport 2010/35, Statistisk sentralbyrå
- Husbanken (2008), *Erfaringer med områdesatsing i Europa*, Husbanken
- Huse, T. (2010), *Tøyengata – et stykke nyrikt Norge*, Oslo: Libris
- Hvistendahl, R. (red.) (2008), *Flerspråklighet i skolen*, Oslo: Universitetsforlaget
- Högskoleverket (2006), *Innvandrarakademi och aspirantutbildning – erfarenheter av kompletterende utbildning för invandrade akademiker*, Högskoleverket
- Høstmælingen, N. (2010), *Hva er menneskerettigheter?* Oslo: Universitetsforlaget
- Haagensen Midtbøen, A. (2008), *Dobbelt statsborgerskap og nasjonalt samhold*, Oslo: Minerva
- Haagensen, E. (1994), *Migration Policies – Recent and New Measures – Integration of immigrants*, SOPEMI Report for Norway, Ministry of Local Government and Labour, Oslo
- Ingebretsen R. (2010), *Omsorg for eldre innvandrere. Samlede prosjekterfaringer*, NOVA-rapport 15/2010
- Inglehard, R. og C. Welzel (2005), *Modernization, Cultural Change and Democracy*, New York: Cambridge University Press
- Integrations- og jämställdhetsdepartementet (2010), *Faktablad. Ny politik för nyanländas etablering i Sverige*, Regjeringskansliet
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2007), *Fakta om innvandrerbefolkningen i Bergen*, IMDi-rapport 5B-2007, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2007), *Fakta om innvandrerbefolkningen i Stavanger*, IMDi-rapport 5C-2007, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2007), *Kvinner og arbeid. Utfordringer for kvinner med innvandrerbakgrunn*, IMDi-rapport 3-2007, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2007), *Områdesatsing – fornuftig virkemiddel i inkluderingspolitikken?* IMDi-notat, juni 2007, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2008), *Fra sosialhjelp til arbeid – Resultater fra 25 Ny sjanse-prosjekter*, IMDi-rapport 4-2008, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2008), *Integrert, men diskriminert– en undersøkelse blant innvandrere fra Afrika, Asia, Øst-Europa og Sør- og Mellom-Amerika*, IMDi-rapport 9-2008, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2008), *Vi blir...om arbeidsinnvandring fra Polen og Baltikum*, IMDi-rapport 1-2008, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2009), *Bruk av tolk i straffesakskjeden*, IMDi-rapport 6-2009, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2009), *Hjemmeværende innvandrerkvinner – en undersøkelse i Groruddalen og Søndre Nordstrand*, IMDi-rapport 4-2009, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2009), *Evalueringsrapport fra øvelsen Joint Relief*, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2009), *Resultater for Ny sjanse 2008*, IMDi-rapport 5-2009, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2009), *Årsrapport 2009*, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2009), *Årsrapport IMDi 2008*, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2010), *Innvandrere i norske medier: Medieskap tislamfrykt og usynlig hverdagsliv*, IMDi-rapport 1 2010, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2010), *Integrering i distriktskommunar*, IMDi-rapport 7-2010, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2010), *Integreringsbarometeret 2009*, IMDi-rapport 2010-4, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2010), *Mobilisering til val: Om politisk deltaking blant innvandrarbefolkninga*, IMDi-rapport 8-2010, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2010), *Resultater for Ny sjanse 2009*, IMDi-rapport 6-2010, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2010), *Topplederundersøkelsen 2010*, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2010), *Virksomhets- og regnskapsrapport for IMDi pr. 31.12.09*, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2011), *Rundskriv 05/11 – Tilskudd til drift av landsdekkende organisasjoner på innvandrersfeltet*, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2011), *Rundskriv: 8/11 Tilskudd til Ny sjanse*, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2011), *Årsrapport IMDi 2010*, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- International Association for the Evaluation of Educational Achievement (2007), *PIRSL 2006 International report – IEA's Progress in International Reading Literacy Study in Primary Schools in 40 Countries*, IEA, Boston: Boston College
- Ivarsflaten, E. og K. Strømsnes (2011), «Etnisk mangfold, økonomisk ulikhet og sosial kapital». I: D. Wollebæk og S. Boch Seggaard (red.), *Sosial kapital i Norge*, Oslo: Cappelen Damm Akademisk
- Jagmann, H. (2010), Debattinnlegg i *Vårt Land*, 13.09.2010
- Justisdepartementet, Rundskriv G-05/2011 Ikrafttredelse – endringer i utlendingsforskriften – ny § 1-1A – frivillig vederlagsfritt arbeid som ikke krever oppholdstillatelse, Justisdepartementet
- Kamali, M. (2005), «Ett europeisk dilemma: Strukturell og institusjonell diskriminering». I: delos Reyes, P. og Kamali, M (red.) (2005), *Bortom vi och dom: Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering*, SOU 2006:41: Stockholm
- Kant, I. (2010), *Perpetual Peace: A Philosophical Essay*, opprinnelig publisert i 1795, New York: Cosimo Books
- Kavli, H. C. (2001), *En dråpe, men i hvilket hav? Kontantstøttens konsekvenser for barnehagebruk blant etniske minoriteter*, Fafo-rapport 349
- Kavli, H. C. (2007), *En felles fritid? Livet etter skoletid blant barn og unge i Oslo*, Fafo-rapport 2007:22
- Kavli, H. C. (2010), *Hva er det med Oslo? Fra måling av resultater til måling av kvalitet*, Fafo-notat 2010:06
- Kavli, H. C., A. Hagelund og M. Bråthen (2007), *Med rett til å lære og plikt til å delta – En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*, Fafo-rapport 2007:34

- Kavli, H.C. og M. Nadim (2009), *Familiepraksis og likestilling i innvandrede familier*, Fafo-rapport 2009:39
- Kavli, H. C., R. A. Nielsen og M. L. Sandbæk (2010), *Stønadsordningen for enslige forsørgere. Hvordan fungerer den for mottakere med innvandringsbakgrunn?* Fafo-rapport 2010:32
- Kittelsaa, K. (2009), *Erfaringer fra dialog med Muslim Society*, Trondheim
- Kjeldstad, R. og Lyngstad, J. (red.) (2010), *Utradisjonell likestilling? Analyser av undersøkelsen Livsløp, generasjon og kjønn (LOGG) 2007*, Rapporter 2010/18, Statistisk sentralbyrå
- Kjeldstadli, K. (1990), «Den delte byen – fra 1900 til 1948». I: S. Langholm, K. Helle & E. Benum (red.) (1990), *Oslo bys historie. Bind 4*, Oslo: Cappelen
- Kjeldstadli, K. (red.) (2006), *Norsk innvandringshistorie Vol 3. Del II 1975-2000*, Oslo: Pax Forlag
- Kjeldstadli, K. (2008), *Sammensatte samfunn: Innvandring og inkludering*, Oslo: Pax Forlag
- Kjeldstadli, K. (2010), «Inkluderende politikk». I: *Klassekampen*, 08.11.2010
- Klausen, J. (2009), *The Cartoons that Shook the World*, New Haven: Yale University Press
- Kommunal- og regionaldepartementet (2002), *Handlingsplan mot rasisme (2002-2006)*, Kommunal- og regionaldepartementet
- Kontaktgruppen for Mellomkirkelig råd for Den norske kirke og Islamsk råd i Norge (2004), *Felles kamp mot islamofobi og antisemittisme*
- Krakowski, P. C. (red.) (1998), *Correctional Counseling and Treatment*, Long Grove: Waveland Press
- Krange, O. og A. Bakken (1998), «Innvandrerungdoms skoleprestasjoner: Tradisjonelle skillelinjer eller nye skillelinjer»? *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 39 (3)
- Krange, O., A. Skevik Grødem og Ø. Tormod (2006), *Fattige innvandrerbarn*, NOVA Rapport 16/06
- Kunnskapsdepartementet (2007), *Kompetanse i barnehagen. Strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren 2007-2010*, Kunnskapsdepartementet
- Kunnskapsdepartementet (2007), *Språk åpner dører. Strategi for styrking av fremmedspråk i grunnsopplæringen 2005-2009*, Kunnskapsdepartementet
- Kunnskapsdepartementet (2009), *Tildelingsbrev for 2010 til Utdanningsdirektoratet*, Kunnskapsdepartementet
- Kunnskapsdepartementet (2011), *Det kan skje igjen*, Rapport fra Kunnskapsdepartementets arbeidsgruppe om antisemittisme og rasisme i skolen, Kunnskapsdepartementet
- Kunnskapsdepartementet (2011), Høringsbrev – Nasjonalt Kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR), datert 26.01.11
- Kuper, A. (1999), *Culture: The Anthropologists' Account*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press
- Kvinge, T. og A. B.Djuve (2006), *Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere*, Fafo-rapport 517
- Kymlicka, W. (2003), «Immigration, Citizenship, Multiculturalism». I: S. Spencer (red.) (2003), *The Politics of Migration: Managing Opportunity, Conflict and Change*, Malden: Blackwell Publishing
- Kymlicka, W. (2007), *Multicultural Odysseys: Navigating the New International Politics of Diversity*, Oxford: Oxford University Press
- Laird Eriksen, L. (2008), «Verdifelleskap eller uenighetsfelleskap? Håndtering av uenighet i klasserommet». I: O. Leirvik og Å. Røthing (2008), *Verdier*, Oslo: Universitetsforlaget
- Laundal, K.(2008), *Afrikansk pentekostalisme i Oslo. En religionsantropologisk case-studie av kosmologi og kjønn*, Masteroppgave UiO
- Lauritsen, K. og B. Berg (1999), *Mellom håp og lengsel: å leve i asylmottak*, Trondheim: SINTEF IFIM
- Leirvik, M. S. (2010), *For mors skyld! Utdanning, takknemlighet og status blant unge med pakistansk og indisk bakgrunn*, Tidsskrift for ungdomsforskning
- Leirvik O. (2007), *Religionspluralisme. Mangfold, konflikt og dialog i Norge*, Oslo: Pax Forlag
- Lijphart, A. (2000), «Turnout». I: Rose, R. (red.) (2000), *International Encyclopedia of Elections*, Oxford: MacMillan
- Likestillings- og diskrimineringsombudet (2007), *Kontroll av 50 kommuners redegjørelse for likestilling 2007*, Likestillings- og diskrimineringsombudet
- Likestillings- og diskrimineringsombudet (2008), *Kartlegging av diskriminering i statlige sektorførste trinn? En rapport basert på redegjørelser fra departementer og underliggende etater om deres arbeid mot diskriminering av personer med innvandrerbakgrunn*, Likestillings- og diskrimineringsombudet
- Likestillings- og diskrimineringsombudet (2011), *2010 Årsrapport*, Likestillings- og diskrimineringsombudet



- Lindbekk, T. (2003), *Gode formål – gal følger? Kritisk lys på norsk innvandringspolitikk*, Oslo: Cappelen akademisk forlag
- Lindholm, T. (1995), «Toleransens plass i et pluralistisk samfunn». I: *Mennesker og rettigheter*, Årgang 13, Nummer 3
- Loga, J. (2010), *Livskvalitet. Betydning av kultur og frivillighet for helse, trivsel og lykke. En kunnskapsoversikt*, Rapport 2010-1, Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor
- Loga, J. (2011), *Inkludering i nærmiljø. Frivillige organisasjoner som flerkulturelle møteplasser*, Rapport 2011, Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor
- Long, L. W. (2007), *Visitor's visas in connection with family visits. Norwegian visa practice compared to a selection of Schengen countries*, Long & Olsen
- Longva, P. og O. Raaum (2003), «Earnings assimilation of immigrants in Norway – A reappraisal», *Journal of Population Economics*, 16
- Lorentzen, H. (2010), *Statlige tilskudd til frivillige organisasjoner. En empirisk kartlegging*, Rapport 2010-4, Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor
- Lovoll, O. (1998), *A Century of Urban Life. The Norwegians in Chicago before 1930*, Champaign: University of Illinois Press
- Ludwig, J. m.fl. (2008), «What Can We Learn about Neighbourhood Effects from the Moving to Opportunity Experiment» I: *American Journal of Sociology*, 114 (1)
- Lødding, B. (2009), *Sluttere, slitere og sertifiserte: bortvalg, gjennomføring og kompetanseoppnåelse blant minoritetsspråklige ungdommer i videregående opplæring*, Rapport 13/2009, Oslo: NIFU STEP
- Løwe, T. (2008), *Levekår blant unge med innvandrerbakgrunn. Unge oppvokst i Norge med foreldre fra Pakistan, Tyrkia og Vietnam*, Rapporter 14-2008, Statistisk sentralbyrå
- Løwe, T. (2010), *Unge med innvandrerbakgrunn og arbeidsmarkedet*, Rapporter 21/2010, Statistisk sentralbyrå
- Løwe, T. (2011), *Innvandrerens bruk av velferdsordninger i 2009. Mottak av 16 typer trygdeytelser blant ulike innvandrergupper*, Rapporter 2011/07, Statistisk sentralbyrå
- Malik, K. (2009), *From Fatwa to Jihad: The Rushdie Affair and Its Legacy*, London: Atlantic Books
- Marcuse, P. (2001), *Enclaves Yes, Ghettos No: Segregation and the State*, Paper presentert på Lincoln Institute of Land Policy konferansen
- Markussen E., B. Lødding, N. Sandberg og N. Vibe (2006), *Forskjell på folk – hva gjør skolen? Valg, bortvalg og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring blant ungdommer som gikk ut av grunnskolen på Østlandet våren 2002. Hovedfunn, konklusjoner og implikasjoner fem år etter*, Rapport 13/2008, Oslo: NIFU STEP
- Markussen, E., H. Høst, M. Evensen og T. S. Prøitz (2009), *Evalueringsrapport med praksisbrev. Delrapport 1, 2009*, Rapport 32/2009, Oslo: NIFU STEP
- Martiniello, M. (2005), «Political participation, mobilisation and representation of immigrants and their offspring in Europe». I: R. Bauböck (red.) (2005), *Migration and Citizenship. Legal Status, Rights and Political Participation*, Amsterdam: IMISCOE
- McCold, P. (2003), «An Experiment in Police-Based Restorative Justice: The Bethlehem (PA) Project». I: P. C. Krakowski (red.) (2003), *Correctional Counseling and Treatment*, Long Grove: Waveland Press
- Meyer, F. (2006), «En klassereise over landgrensene». I: Alghasi, Fangen og Frønes (red.), *Mellom to kulturer*, Oslo: Gyldendal akademisk
- Medietilsynet (2010), *Evalueringsrapport av støtteordninger for minoritetsspråklige medier*
- Meld. St. 2 (2010–2011), *Revidert nasjonalbudsjett 2011*, Finansdepartementet
- Mogstad, M. og C. Pronzato (2009), *Are Lone Mothers Responsive to Policy Changes? The Effects of a Norwegian Workfare Reform on Earnings, Education and Poverty*, IZA DP No. 4489
- Morales, L. og M. Giugni (red.) (2011), *Social Capital, Political Participation and Migration in Europe. Making Multicultural Democracy Work? Handmills: Palgrave Macmillan*
- Morken, I. (2008), I: C. W. Beck og S. E. Vestre (red.) (2008), *Skolen i Aftenlandet? Artikkel-samling med ukorrekte innfallsvinkler*, Oslo: Didakta
- Morken, I. (2010), «Hvorfor skifter elever skole – hva vet vi om elevers skolebytte i Oslo?», *Åpen høring om utfordringer og løsninger – høy minoritetsandel i deler av Osloskolen*, Oslo kommune
- Myhre, J. E. (1990), «Østkanten og vestkanten oppstår». I S. Langholm, K. Helle og E. Benum (red.), *Oslo bys historie* (bind 3), Oslo: Cappelen
- Myklebø, S. (2007), «Innvandrere på arbeidsmarkedet», *Arbeid og velferd*, Nr. 4-2007
- Myklebø, S. (2010), *NAV's bedriftsundersøkelse 2010*, Arbeids- og velferdsetaten

- Mykletun, A., A. K. Knudsen og K. S. Mathiesen (2009), *Psykiske lidelser i Norge: Et folkehelseperspektiv*, Folkehelseinstituttet rapport 2009:8
- Naper, S. (2010), «Kvalifiseringsprogrammets deltagere. Hvor lang er avstanden fra arbeidsmarkedet?». I: *Arbeid og velferd*, Nr. 3-2010, Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (2010), *Sluttrapport, Likeverdig opplæring i praksis! Tiltak 20, ungdom med svak grunnopplæring fra hjemlandet og kort botid i Norge*, Oslo: Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring
- National Multicultural Advisory Council (1999), *Australian Multiculturalism for a new century – towards inclusiveness*, Canberra: National Multicultural Advisory Council
- Netherlands Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment (2010), *Integration Systems Compared*, The Hague: Netherlands Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment
- Nekby, L. (2006), «Att mäta diskriminering». I Neergard, A. (red.) (2006), *På tröskeln till lönearbete*, SOU 2006:60: Stockholm.
- Nergaard, K. og T. Aarvaag Stokke (2010), *Arbeidslivets organisasjoner 2008/2009 – organisasjonsgrader, tariffavtaledækning og tillitsverv*, Fafo-rapport 2010:47
- Nergård, T. (2006), *Hva skjer med innvandrermiljøers bruk av barnehage når et gratis tilbud går over til å koste penger?* NOVA rapport 12/06
- Nerland, S. M. (2008), *Ikke-vestlige innvandreres forhold til arbeidsmarkedet, utdanning og velferdsordninger i ulike livsfaser*, Rapporter 2008/26, Statistisk sentralbyrå
- Neumayer, S. M., A. Skreslett, M. Borchgrevink og S. Gravråkmø (2006), *Psykososialt arbeid med flyktningbarn. Introduksjon og fagveileder*, Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress
- NOA/STAMI (2009), *Arbeidsmiljø blant innvandrere – slik et utvalg innvandrere fra Asia, Afrika, Sør-Amerika og sørøst-Europa opplever det*, Oslo: NOA
- Norges Forskningsråd (2010), *Internasjonal migrasjon og etniske relasjoner (IMER)*, Prosjektoversikt Oslo: Forskningsrådet
- Nordström Skans, O. (2004), *Scarring effects of the first labour market experience. A sibling based analysis*, IFAU Working Paper 2004:14
- Norsk bibliotekforening (2011), *Innspill til Inkluderingsutvalget av 4. mars 2011*
- Norsk Riksmålsordbok (1957), *Bind II, Annet halvbind, spalte 3802*, Oslo: Kunnskapsforlaget
- Nodli Hansen, M. Nordli og Ø. N. Wiborg (2010), «Klassereisen – mer vanlig i dag?», I: Dahlgren, K. og J. Ljunggren (red.) (2010), *Klasserbilder: Ulikhet og sosial mobilitet i Norge*, Oslo: Universitetsforlaget
- Nore, A. (2010), *Ekstremistan: frykt og håp i det flerkulturelle Norge*, Oslo: Aschehoug
- NOU 1973:17, Innvandringspolitikk
- NOU 1986:8, Flyktningers tilpasning til det norske samfunnet
- NOU 1997:25, Om kompetanse. Grunnlaget for en helhetlig etter- og videreutdanningspolitikk, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet
- NOU 1999:27, Ytringsfrihet bør finne sted
- NOU 2000:32, Lov om erverv og tap av norsk statsborgerskap
- NOU 2001: 25, Støtte til livsopphold ved utdanningspermisjon
- NOU 2003:16, I første rekke. Forsterket kvalitet i grunnopplæringen for alle
- NOU 2003:19, Makt og demokrati (Maktutredningen)
- NOU 2006:2, Staten og Den norske kirke
- NOU 2006:7, Det lokale folkestyret i endring?
- NOU 2007:6, Formål for framtida. Formål for barnehagen og opplæringen
- NOU 2008:3, Sett under ett
- NOU 2009:10, Fordelingsutvalget
- NOU 2009:14, Et helhetlig diskrimineringsvern. Diskrimineringslovutvalgets utredning om en samlet diskrimineringslov, grunnlovsværn og ratifikasjon av tilleggsprotokoll nr. 12 til RMK
- NOU 2009:18, Rett til læring
- NOU 2010:7, Mangfold og mestring: Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet
- NOU 2010:8, Med forskertrang og lærelyst
- NOU 2010:14, Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte
- NOU 2011:7, Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid
- NOU 2011:10, I velferdsstatens venterom
- NOVA (2010), *Prestasjonsforskjeller i Kunnskapsløftets første år – kjønn, minoritetsstatus og foreldres utdanning*, NOVA 9/10
- Nuland, B. R., J. Lunnan Hjort, T. Fløtten og E. Backe-Hansen (2009), *Aktivitet og deltakelse for fattige barn og unge. En evaluering av to statlige tilskuddsordninger*, Fafo-rapport 2009:50
- Nusche, D. (2009), «What Works in Migrant Education?: A Review of Evidence and Policy

- Options», *OECD Education Working Papers*, No. 22, Paris: OECD
- Nyen, T. (2006), *Hvis jobben krever det. En analyse av sammenhengene mellom krav til basisferdigheter, faktiske basisferdigheter og deltakelse i læringsaktiviteter i norsk arbeidsliv*, Lesesenteret, Universitetet i Stavanger
- Nødland, H. og G. Kvaale (2007), *Organisasjoner for identitet og integrering. Evaluering av tilskuddsordning for lokale innvandrersorganisasjoner og lokalt frivillig virke*, Rapport IRIS – 2007/064
- Nødland, S. I. (2009), «Kontaktmønstre og innflytelse i den lokale idrettspolitikken: Nettverk eller hierarki?» I. B. Enjolras og R. Holmen Waldahl (red.) (2009), *Frivillige organisasjoner og offentlig politikk*, Oslo: Novus
- Nødland S.I., K. Allred, C. Berg, S. Harald Opeda (2005), *Skal alle gjøre alt? – evaluering av landsdekkende organisasjoner på innvandrerfeltet*, IRIS, 2005-061
- OECD (2003), *Adult Literacy and Life Skills Survey*, Paris: OECD
- OECD (2007), *Jobs for immigrants (Vol. 1): Labour market integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden*, Paris: OECD
- OECD (2007), *PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow's World*, Paris: OECD
- OECD (2007), *The labour market integration of immigrants in Denmark*, Paris: OECD
- OECD (2008), *Employment Outlook 2008*, Paris: OECD
- OECD (2008), *Jobs for immigrants (Vol. 2): Labour market integration in Belgium, France, the Netherlands and Portugal*, Paris: OECD
- OECD (2009), *Education at a glance. Core Findings and Policy Directions*, Paris: OECD
- OECD (2009), *Education at OECD. Core Findings and Policy Directions*, Paris: OECD
- OECD (2009), *Jobs for Immigrants. Labour Market Integration in Norway*, Paris: OECD
- OECD (2010), *International Migration Outlook 2009*, Paris: OECD
- Olsen, B. (2009), *Innvandrere ansatte i staten*, Rapporter 2009/8, Statistisk sentralbyrå
- Olsen, B. (2010), «Arbeid». I: Henriksen, K., L. Østby og D. Ellingsen (red.) (2010), *Innvandring og innvandrere 2010*, Statistiske analyser 119, Statistisk sentralbyrå
- Olsen, B. (2010), *Innvandrerungdom og etterkommere i arbeid og utdanning*, Rapporter 9/2010, Statistisk sentralbyrå
- Olsen, B. (2010), *Unge med innvandrerbakgrunn i arbeid og utdanning*, Rapporter 57/2010, Statistisk sentralbyrå
- Open Society Institute (2010), *Muslims in Europe. A Report on 11 EU Cities*, New York: Open Society Institute
- Open Society Institute (2011), *Unveiling the Truth: Why 32 Muslim Women Wear the Full Face-Veil in France*, New York: Open Society Institute
- Oppedal B., K. B. Seglem og L. Jensen (2009), *Avhengig og selvstendig. Enslige mindreårige flyktningers stemmer i tall og tale*, Rapport 2009:11 Folkehelseinstituttet.
- Orupabo, J. (2008), «I andre land betyr ikke hudfarge noe, har du papirer, så får du en jobb.» *Søkelys på arbeidslivet*, 25
- Orupabo, J. (2010), «En klassereise nedover», I: Dahlgren, K. og J. Ljunggren (red.) (2010), *Klassebilder: Ulikhet og sosial mobilitet i Norge*, Oslo: Universitetsforlaget
- Orupabo, J. og R. Steen Jensen (2010), *Evaluering av forsøket med moderat kvotering av personer med innvandrerbakgrunn*, ISF Rapport 2010:005, Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Oslo kommune (2008), *Oslospeilet*, 3-4/2008, Utviklings- og kompetanseetaten
- Oslo kommune (2009), *Statistisk årbok for Oslo 2009*, Oslo kommune, Utviklings- og kompetanseetaten
- Oslo kommune (2010), Byrådssak 239/10 Forsterket innsats på skoler med høy minoritetsandel, Byrådet, Oslo kommune
- Oslo kommune (2010), *OsloSpeilet*, 3/2010, Utviklings- og kompetanseetaten, Oslo kommune
- Ot. prp. nr 28 (2002-2003), Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven), Kommunal- og regionaldepartementet
- Ot. prp. nr. 26 (2008-2009), Om lov om endringer i utlendingsloven
- Oxford Research (2010), *Rettigheter og tilhørighet: Evaluering av statsborgerregelverket*, Oxford Research
- Parekh, B. (2006), *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory*, Houndmills: Palgrave Macmillan
- Pedersen, W. og S. Sandberg (2006), *Gatekapital*, Oslo: Universitetsforlaget
- Pederson, P. (2006), «Multicultural Conflict Resolution». I: M. Deutsch, P. T. Coleman og E. C. Marcus (red.), *The Handbook of Conflict Resolution: Theory and Practice*, San Francisco: Jossey-Bass

- Perduco (2011), *Kartlegging av kunnskaper og holdninger på området rasisme og antisemitisme. Undersøkelser blant elever (trinn 8-10) i Osloskolen*, gjennomført for Utdanningsetaten i Oslo, Oslo: Perduco
- Pettersen, S. V. (red.) (2009), *Innvandrere i norske kommuner: Demografi, levekår og deltakelse i arbeidsstyrken*, Rapport 2009/36, Statistisk sentralbyrå
- Pew Research Center (2008), *Unfavorable views of Jews and Muslims on the increase in Europe: The Pew Global Attitudes Project*, Washington DC: Pew Research Center
- Pihl, J. (2010), *Etnisk mangfold i skolen – det sakkyndige blikket*, 2. utgave, Oslo: Universitetsforlaget
- Phillips, A. (2007), *Multiculturalism without Culture*, Princeton: Princeton University Press
- Porter, R. P. (1990), *Forked Tongue: The politics of bilingual education*, New York: Basic Book
- Prop. 1 S (2010-2011), Arbeidsdepartementet
- Prop. 1 S (2010-2011), Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
- Prop. 1 S (2010-2011), Justisdepartementet
- Prop. 1 S (2010-2011), Kulturdepartementet
- Prop. 79 L (2010-2011) *Endringer i Introduksjonsloven og statsborgerloven*, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, (2010)
- Prop. 130 L (2010-2011), *Endringer i folketrygde-loven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre)*, Arbeidsdepartementet
- Putnam, R. D. (1995), «Tuning in, tuning out: The Strange Disappearance of Social Capital in America». I: *Political Science and Politics*, Washington D.C
- Putnam, R. D. (2007), «E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century – The 2006 Johan Skytte Prize Lecture», I: *Scandinavian Political Studies*, 30 (2): 137–174
- Ramadan, T. (2010), *Mangfoldets filosofi*, Oslo: Cappelen Damm
- Rambøll Management (2006), *En formidlingsrapport til kommuner med omtale om gode grep*, Rambøll Management
- Rambøll Management (2009), *Analyse av gjennomstrømmingen og resultater i norskopplæringen for voksne innvandrere*, Rambøll Management
- Rambøll Management (2009), *Evaluering av språkløftet og utviklingsprosjekt i skoler med mer enn 25 % minoritetspråklige elever*, Rambøll Management
- Rambøll Management (2009), *Kartlegging av godkjenningsordninger for lovregulerte yrker*, Rambøll Management
- Rambøll Management (2010), *Undersøkelse om arbeidsgiveres erfaringer med ansettelse av tidligere Ny sjånse deltakere*, Rambøll Management
- Rambøll Management (2011), *Brukerundersøkelse blant voksne innvandrere*, Rambøll Management
- Rambøll Management (2011), *Delrapport 1. Evaluering av helhetlig skoledag*, Rambøll Management
- Rambøll Management (2011), *Evaluering av mangfoldsløft*, Rambøll Management
- Rasmussen, I., V. A. Dyb, N. Haldal og S. Strøm (2010), *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av marginalisering blant ungdom*, Vista Analyse rapport: 2010/07, Vista Analyse AS
- Rege, M., K. Telle og M. Votruba (2007), *Social Interaction Effects in Disability Pension Participation Evidence from Plant Downsizing*, Discussion Papers No. 496, Statistisk sentralbyrå
- Reichborn-Kjennerud, K. (2009), *En ny mulighet – brukernes opplevelse av Kvalifiseringsprogrammet i NAV*, Notat 11/2009, Arbeidsforskningsinstituttet
- Reitz, J. G. m.fl. (2009), *Multiculturalism and social cohesion*, Springer
- Riksrevisjonen Dokument 3: 14 (2007-2008), *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til voksne om grunnskoleopplæring og opplæring på videregående nivå*, Riksrevisjonen
- Riksrevisjonen (2011), *Statlige innsatser för akademiker med utländsk utbildning – forutsägbara, ändamålsenliga och effektiva?*, Rir 2011:16
- Rogstad, J. (2000), *Mellom faktiske og forestilte forskjeller. Synlige minoriteter på arbeidsmarkedet*, Universitetet i Oslo
- Rogstad, J. (2001), *Sist blant likemenn? Synlige minoriteter på arbeidsmarkedet*, Oslo: Unipax
- Rogstad, J. (2001), «Små årsaker – store forskjeller. Forklaringer på ulikhet i det flerkulturelle Norge,» *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 42: 623-644
- Rogstad, J. (2006), *Usaklige hindringer for ikke-vestlige minoriteter på arbeidsmarkedet i Norge*, ISF rapport 2006:010, Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Rogstad, J. (2007), *Demokratisk fellesskap. Politisk inkludering og etnisk mobilisering*, Oslo: Universitetsforlaget
- Rogstad, J. (2009), «Sist inn og først ut? Mot et nytt perspektiv». I IMDi-rapport *Integreringskart 2009: Integrering i økonomiske nedgangstider*, IMDi-rapport 7-2009, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

- Rogstad, J. (2011), *Grenseløst engasjement. Sosial kapital og behovet for transnasjonale perspektiver*, Kommende artikkel
- Rogstad, J og A. H. Midtbøen (2008), «Diskriminerings art, omfang og årsaker», *Søkelys på arbeidslivet*, (35: 417 – 429)
- Rolland, A. (2011), *Statistikk om religion, tro og livssyn – en behovsanalyse*, Notater 7/2011, Statistisk sentralbyrå
- Rose, F. (2010), *Tavshedens Tyranni*, København: Jyllands-Postens Forlag
- Rosholm, M. og R. M. Vejlin (2010), «Reducing Income transfers to Refugee Immigrants: Does Starthelp help you start?» *Labour Economics*, 17 (1) 258-275.
- Ryen, E., A. H. Wold og L. de W. Pastoor (2008), «Det er egen tolkning, ikke direkte regler. Minoritetsspråklige elevers morsmålsopplæring og bruk av morsmål». I: R. Hvistendahl (red.) (2008), *Flerspråklighet i skolen*, Oslo: Universitetsforlaget
- Røed, K. og P. Schøne (2007), *Virksomheter av arbeidsinnvandring – en kunnskapsoversikt*, Rapport 12/07, Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Rønning, M. (2010), *Homework and Pupil Achievement in Norway – Evidence from TIMSS*, Rapporter 1/2010, Statistisk sentralbyrå
- Rugkåsa, M. (2010), *Transformasjon og integrasjon. Kvalifisering av minoritetsetniske kvinner til arbeid og deltakelse i den norske velferdsstaten*, Dr.gradsavhandling, Universitetet i Oslo, Sosialantropologisk institutt
- Rundskriv H-20/05, Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven), Kommunal- og regionaldepartementet
- Ruud, M. E. (2001), *Hindringer for deltakelse i multietniske boligområder*, Prosjektrapport 299, Oslo: SINTEF Byggforsk
- Raabe, M. (red.) (2005), *Utdanning 2005 – deltakelse og kompetanse*. Statistiske analyse 74, Statistisk sentralbyrå
- Raaum, O. (1998), «Utdanning, språkkunnskaper og inntekt blant ikke-vestlige innvandrere i Norge», *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 16, 191-201
- Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (2008), *Religion og livssyn i framtidens Norge*, Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
- Sandbæk, M. og J. H. Einarsson (2008), *Barn og unge rapporterer til FN om rettighetene sine*, NOVA Rapport 2/08
- Sarrazin, T. (2010), *Deutschland schafft sich ab: Wie wir unser Land aufs Spiel setzen*, München: Deutsche Verlags-Anstalt
- Sawer, M., N. Abjorensen og P. Larkin (2009), *Australia: the State of Democracy*, Sydney: The Federation Press
- Schjølberg, S. m.fl. (2008), *Forsinket språkutvikling. En foreløpig oversikt basert på data fra Den norske mor og barn-undersøkelsen*, Rapport 2008:10, Folkehelseinstituttet
- Schøne, P. (2002), «Kontantstøtten og effekter på arbeidstilbudet: Hva er en god sammenligningsgruppe?» *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 19:23-30
- Schøne, P. (2004), «Labour supply response to a cash-for-care reform,» *Journal of Population Economics*, 17: 703-727
- Seeberg, M. L. (2010), *Siste skanse. En undersøkelse om 3-5-åringer som ikke går i barnehage*, NOVA rapport 7/10
- Seeberg M. L. (2011), *Kunnskapsstatus (1990–2010), Forskning om etnisk diskriminering av barn og unge*, NOVA rapport 8/11
- Seeland, I. og H. Lidén (2011), *Fritidsaktiviteter for barn på asylmottak*, ISF Rapport 2011:002, Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Servicesenteret for utenlandske arbeidstakere (2011), *Årsrapport 2010*, Servicesenteret for utenlandske arbeidstakere
- Simonsen, A. (red.) (2008), *Staten vil deg vel, så gjør som den sier – Offentlige kampanjer i 50 år*, Norsk kommunikasjonsforening
- SINTEF/Byggforsk (2005), *Bostedsløse i Norge 2005 – en kartlegging*, Prosjektrapport 403/2006
- Skarðhamar, T. (2006), *Ikke-vestlige innvandrere og kriminalitet. Like og forskjellige*, Samfunnsspeilet 4/2006, Statistisk sentralbyrå
- Skarðhamar, T. (2006), *Kriminalitet gjennom ungdomstiden blant nordmenn og ikke-vestlige innvandrere*, Rapporter 2006/33, Statistisk sentralbyrå
- Skirbekk, G. (2010), *Norsk og moderne*, Oslo: Res Publica
- Skirbekk, S. (2007), «Målestokker på vellykket og mislykket integrering», *Human Rights Service Nettavis*, 8.1.2007
- Skirbekk, S. (2008), *Nasjonalstaten: Velferdsstatens grunnlag*, Oslo: Kolofon
- Skåre, T. (2007), «Hva er Restorative Justice?». I: Oslo Kommune Helse- og velferdsetaten (2007), *Faghefte om inkludering og konflikt-håndtering i bomiljø*, Oslo kommune

- Sletten, M. (2011), *Å ha, å delta, å være en av gjengen. Velferd og fattigdom i et ungdomsperspektiv*, Doktoravhandling utført ved UiO, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, det samfunnsvitenskapelige fakultet
- Social Ministeriet (2010), *Ghettoen tilbake til samfundet. Et opgør med parallelsamfund i Danmark*, København: Social Ministeriet
- SOU 1990:20, *Välferd och segregation i storstadsregionerna*, Stockholm: Allmänna forlaget
- SOU 1990:20, *Välfärd och segregation i storstadsregionerna*, Stockholm: Allmänna forlaget
- Sowell, T. (2004), *Affirmative action around the world*, Yale: Yale University Press
- Stambøl, L. S. (2006), *Arbeidsmarkedsmobilitet, syssetting og yrkesdeltakelse etter nasjonalitet*, Økonomiske Analyser 2/2006, Statistisk sentralbyrå
- Statistisk sentralbyrå (2008), *Kultur- og mediebruk blant personer med innvandrerbakgrunn 2008*, Statistisk sentralbyrå
- Statistisk sentralbyrå (2008), *Økonomi og levekår for ulike grupper 2007*, Rapporter 19-2008, Statistisk sentralbyrå
- Statistisk sentralbyrå (2009), *Statistisk årbok for Oslo 2008*, Statistisk sentralbyrå
- Statistisk sentralbyrå (2010), *Minifakta om Norge 2010*, Statistisk sentralbyrå
- Statistisk sentralbyrå (2010), *Virksomhetsplan 2011 – Satsinger og prioriteringer, Planer og meldinger 5/2011*, Statistisk sentralbyrå
- Steen-Johnsen, K. m fl. (2010), *Handlingsplan mot tvangsekteskap, Evaluering av utvalgte tiltak*, Rapport 2010:007, Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- St.meld. nr. 74 (1979-80), Om innvandrere i Norge, Kunnskapsdepartementet
- St.meld. nr. 39 (1987-88), Om innvandringspolitikken, Kommunal- og arbeidsdepartementet
- St.prp. nr. 1 (1993-1994), Kommunal- og arbeidsdepartementet
- St.meld. nr. 17 (1996-97), Om innvandring og det flerkulturelle Norge, Kommunal- og regionaldepartementet
- St.meld. nr. 42 (1997-98), Kompetansereformen, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet
- St.meld. nr. 31 (2002-2003), Storbymeldingen Om utviklingen av storbypolitikk, Kommunal- og regionaldepartementet
- St.meld. nr. 30 (2003-2004), Kultur for læring, Kunnskapsdepartementet
- St.meld. nr. 49 (2003-2004) Mangfold gjennom inkludering og deltakelse. Ansvar og frihet, Kommunal- og regionaldepartementet
- St.meld. nr. 9 (2006-2007), Arbeid, velferd og inkludering, Arbeidsdepartementet
- St.meld. nr. 20 (2006-2007), Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller, Helse- og omsorgsdepartementet
- St.meld. nr. 31 (2006-2007), Åpen, trygg og skapende hovedstadsregion (Hovedstadsmeldingen), Kommunal- og regionaldepartementet
- St. meld. nr. 35 (2006-2007), Tilgjengelighet, kompetanse og sosial utjevning, Helse- og omsorgsdepartementet
- St.meld. nr. 39 (2006-2007), Frivillighet for alle, Kultur- og kirkedepartementet
- St.meld. nr. 16 (2007-2008), ... Og ingen sto igjen – Tidlig innsats for livslang læring, Kunnskapsdepartementet
- St.meld. nr. 17 (2007-2008), Staten og Den norske kirke, Kultur- og kirkedepartementet
- St.meld. nr. 23 (2007-2008), Språk bygger broer, Kunnskapsdepartementet
- St.meld. nr. 37 (2007-2008), Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn, Justisdepartementet
- St.meld. nr. 7 (2008-2009), Et nyskapende og bærekraftig Norge, Nærings- og handelsdepartementet
- St.meld. nr. 23 (2008-2009), Bibliotek, Kultur- og kirkedepartementet
- St.meld. nr. 25 (2008-2009), Lokal vekstkraft og framtidstru, Kommunal- og regionaldepartementet
- St.meld. nr. 41 (2008-2009), Kvalitet i barnehagen, Kunnskapsdepartementet
- St.meld. nr. 44 (2008-2009), Utdanningslinja, Kunnskapsdepartementet
- St. meld. nr. 47 (2008-2009), Samhandlingsreformen. Rett behandling – på rett sted – til rett tid, Helse- og omsorgsdepartementet
- St. meld. nr. 9 (2009 – 2010), Norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv, Justis- og politidepartementet
- St.meld. nr. 19 (2009–2010), Tid til læring, Kunnskapsdepartementet
- St.meld. nr. 22 (2010 – 2011), Motivasjon – Mestring – Muligheter, Kunnskapsdepartementet
- Storstein Spilker, R., T. Indseth og A. Aambø (2009), *Tilstandsrapport: Minoritetshelsefeltet i Norge*, Mighealtnet
- Strandbu, Å. og O. Krangle (2004), *Ungdom, idrett og friluftsliv: Skillelinjer i ungdomsbefolkningen og endringer fra 1992 til 2002*, NOVA Rapport 16/04.
- Strandbu, Å. (2010), *Idrett, kjønn, kropp og kultur*, NOVA rapport 10/06

- Strømsnes K. og D. Wollebæk (2010), *The Strange Coexistence of Passive Memberships and High Social Capital in Scandinavia*, Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft
- Stålsett, S. J. (2011), *Respekt. Se om igjen*, Oslo: Pax Forlag
- Støren, L. A. (2005), *Arbeidsledighet blant innvandrere med høyere utdanning*, Søkelys på arbeidsmarkedet, 1/2005
- Støren, L. A. (2005), «Ungdom med innvanderbakgrunn i norsk utdanning – ser vi en fremtidig suksesshistorie?» I: M. Raabe (red.), *Utdanning 2005 – deltakelse og kompetanse*, Statistiske analyser nr. 74, Statistisk sentralbyrå
- Støren, L. A. (2006), «Innvandrere med høyere utdanning – hvordan er deres møte med det norske arbeidsmarkedet?» I: J. B. Grøgaard og L. A. Støren (red.), *Kunnskapssamfunnet tar form – Utdanningseksplisjon og arbeidsmarkedets struktur*, Oslo: Cappelen Akademisk
- Støren, L. A. (2009), *Choice of Study and Persistence in Higher Education by Immigrant Background, Gender and Social Background*, Rapport 43/2009, Oslo: NIFUSTEP
- Sundell, T. (2008), *Hvit flukt» blant norske barnefamilier i Oslo? En kvantitativ studie*, Masteroppgave i samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi
- Søholt, S. (2001), *Oppvekst i to multietniske boligområder i Oslo. Utviklingsprogrammet for flerkulturelle bomiljø*, Prosjektrapport 313, Oslo: Byggforsk
- Søholt, S. (2001), *Oppvekst i to multietniske boligområder i Oslo. Utviklingsprogrammet for flerkulturelle bomiljø*, Prosjektrapport 313, Oslo: SINTEF Byggforsk
- Søholt, S. (2010), *Etniske minoriteter og boligmarkedet: Integrert, marginalisert, segregert*, Temanotat fra IMER-programmet, Oslo: Forskningsrådet
- Sørli, K. og E. Havnen (2006), *Levekårsutvikling og flytting i Groruddalen*, NIBR-notat 2006:137, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Taguma M., C. Shewbridge, J. Huttova og N. Hoffman (2009), *OECD Reviews of Migrant Education – Norway*, Paris: OECD
- Taylor, C. (1994), «The Politics of Recognition». I A. Gutmann (red.), *Multiculturalism*, Princeton: Princeton University Press
- The Runnymede Trust (2000), *The Future of a Multi-Ethnic Britain. Report of the Commission on the Future of a Multi-Ethnic Britain*, London: Profile Books
- Thorson Plesner, I. og C. A. Døving (red.) (2009), *Livsfaseriter: Religions- og livssynspolitiske utfordringer i Norge*, Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
- Tibi, B. (2000), *Europa ohne Identität?: Die Krise der multikulturellen Gesellschaft*, München: btb Verlag
- Tillie, B. og D. Jacobs (red.) (2004), «Social Capital and Political Integration of Migrants», *Special Issue Journal of Ethnic and Migration Studies*
- Togeby, L. (1999), «Migrants at the polls: an analysis of immigrant and refugee participation in Danish local elections», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 25 No. 4: 6, 1999
- Togeby, L. (2004), «It depends... how organisational participation affects political participation and social trust among second-generation immigrants in Denmark», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 30, issue 3
- Toje, A. (2011), «Krenkelsestyraniet». I: *Aftenposten*, 20.01.11
- Tronstad, K. R. (2009), *Opplevd diskriminering blant innvandrere med bakgrunn fra ti ulike land*, Rapporter 2009/47, Statistisk sentralbyrå
- Tronstad, K. T. (2009), *Innvandrere og deltaking på arbeidsmarkedet i Norge*, Statistisk sentralbyrå
- Tronstad, K. R. (2010), *Mangfold og likestilling i arbeidslivet. Holdninger og erfaringer blant arbeidsgivere og tillitsvalgte*, Fafo-rapport 2010:39
- Tronstad, K. R. (2010), «Viktige problemstillinger rundt produksjon av gode data på likestilling og diskriminering». I: Antirasistisk senter (2010), *Rapport fra konferansen «Tools for Equality»*, Antirasistisk senter
- Try, S. (1993), *Evaluering av arbeidsmarkedstiltak rettet mot unge ledige*, ISF Rapport (1993:017) Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Trøften, D. (2010), *Skolen er fra mars, elevene er fra Venus – utdanning i et multietnisk samfunn*, OMOD-rapport 2010
- Tsiolkas, C., G. Haigh og A. Wright (2008), *Tolerance, Prejudice and Fear*, Crows Nest: Allen and Unwin

- Umbreit, M. S., R. B. Coates og B. Vos (2001), «The impact of victim offender mediation: two decades of research». I: *Federal Probation: A Journal of Correctional Philosophy and Practice*, December: 29-35
- United Nations (2004), *Confronting Islamophobia: Education for Tolerance and Understanding*, second seminar in a series on Unlearning Intolerance 7 December 2004, New York: UN Department of Public Information
- Urban, S. (2008), «Etnisk boendese segregasjon – en korsningsfråga», I: M. Darvishpour (red.): *Migrasjon och etnicitet*, Lund: Studentlitteratur AB
- Utlendingsdirektoratet (2011), *Årsrapport 2010*, Utlendingsdirektoratet
- Valenta, M, K. Thorshaug, og B. Berg (2009), *Arbeidsinnvandring i økonomiske nedgangstider*, Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS
- Vartdal (2008), *Innvandrarne i næringslivet, Samfunnsspeilet*, nr. 4/2006, Statistisk sentralbyrå
- Vassenden, B. (2007), *Flerkulturelle forståelsesformer. En studie av majoritetsnordmenn i multi-etniske boligområder*, Doktoravhandling i sosiologi ved Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo
- Vassenden, A. (2009), *Kartlegging og evaluering av prøveordningen med kulturkort for ungdom*, IRIS rapport 2009/127
- Vedoy, T. F. og E.J. Amundsen,. (2008), *Rusmiddelbruk blant personer med innvandrerbakgrunn. Oversikter fra befolkningsundersøkelser*, SIRUS-rapport 1/2008, Statens institutt for rusmiddel-forskning
- Vertovec, S. og S. Wessendorf (red.) (2010), *The Multicultural Backlash. European discourses, policies and practices*, London: Routledge
- Villund, O. (2008), *Riktig yrke etter utdanning?* Rapport 2008/37, Statistisk sentralbyrå
- Villund O. (2010), *Overkvalifisering blant innvandrere. En registerbasert undersøkelse for perioden 2007-2009*, Rapport 28/2010, Statistisk sentralbyrå
- Vaagan, R. (2006), *Bibliotekene og det flerkulturelle Norge: en delrapport i Bibliotekutredningen 2006*, ABM-utvikling
- Vaage, O. F. (2009), *Kultur- og mediebruk blant personer med innvandrerbakgrunn*, Rapport 29/2009, Statistisk sentralbyrå
- Vox (2009), *Opplæring for voksne. Kommunenes tilbud om grunnskoleopplæring og kurs i grunnleggende ferdigheter*, Rapport, Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk
- Wessel, T. (1997), *Boligsegregasjon. En drøfting av underliggende prosesser*, Rapport, Oslo: Norges byggforskningsinstitutt
- Wiborg, Ø. (2006), «Suksess i arbeidsmarkedet blant høyt utdannede innvandrere. Betydningen av jobbkompetanse, sosiale nettverk og diskriminering for inntekt». I: *Sosiologisk tidskrift*, 14: 276–297
- Wilkinson, R. og K. Pickett (2010), *The Spirit Level. Why Equality is Better for Everyone*, London: Penguin
- Witoszek, N. (2011), *The Origins of the «Regime of Goodness»: Remapping the Cultural History of Norway*, Oslo: Universitetsforlaget
- Wollebæk D. og K. H. Sivesind (2010), *Fra folkebevegelse til filantropi? Frivillig innsats i Norge 1997-2009*, Rapport 2010-3, Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor
- Wollebæk, D. og S. Boch Seggaard (red.) (2011), *Sosial kapital i Norge*, Oslo: Cappelen Damm Akademisk
- Wood Boulanouar, A. (2006), *The Notion of Modesty in Muslim Women's Clothing: An Islamic Point of View*, I: *New Zealand Journal of Asian Studies*, 8, 2
- Wößmann, L. og Schütz, G. (2006), *Efficiency and Equity in European Education and Training Systems*, Analytical Report prepared for the European Commission by the European Expert Network on Economics of Education (EENEE), Brussels
- Young, I. M. (2000), *Inclusion and Democracy*, Oxford: Oxford University Press
- Ødegård, G. (2007), *Troløs ungdom. Endringer i ungdoms deltakelse i frivillige organisasjoner fra 1992 til 2002. Ung i Norge. Skole, fritid og ungdomskultur*, Oslo: Cappelen
- Ødegård, G. (2010), *Foreningsliv i et flerkulturelt lokalsamfunn. En studie om integrasjon og sosial kapital*, Rapport 2010:6, Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor
- Øia, T. (2005), *Innvandrerungdom – integrasjon og marginalisering*, NOVA rapport 20/5
- Øia, T. og Vestel V. (2007), *Møter i det flerkulturelle*, NOVA Rapport 21/07
- Østberg, S. m.fl. (2006), *Skolegang i Pakistan. Barn med innvandrerbakgrunn som går på skole i foreldrenes opprinnelsesland*. Høgskolen i Oslo
- Østberg, S. m.fl. (2006), *Skolegang i Pakistan. Barn med innvandrerbakgrunn som går på skole i foreldrenes opprinnelsesland*, Høgskolen i Oslo



- Østby, L. (2004), *Innvandrere i Norge – Hvem er de og hvordan går det med dem? Del 1 Demografi*, SSB-notat 2006/65, Statistisk sentralbyrå
- Østby, L. (2010), *Innvandrere med lavinntekt*, Rapport 05-2010, Statistisk sentralbyrå
- Aalandslid, V. (2007), *Innvandrerens demografi og levekår i 12 kommuner i Norge*, Rapport 2007/24, Statistisk sentralbyrå
- Aalandslid, V. (2009), *Innvandrerens demografi og levekår i Groruddalen og Søndre Nordstrand*, Rapport 2009/22, Statistisk sentralbyrå
- Aalandslid, V. (2008), *Innvandrere og kommunestyrevalget i 2007*, Rapport 2008/47, Statistisk sentralbyrå
- Aalandslid, V. og T. K. Tronstad (2010), *Familieinnvandring, kjønn og sysselsetting*, Rapport 2010/23, Statistisk sentralbyrå
- Aasen, J. og E. Mønnes (1999), *Minoritets elever i grunnskolen. Analyse av ressursbehovet til særskilt norsk- og morsmålsopplæring*, Rapport nr. 8-1999, Høgskolen i Hedmark
-

## Vedlegg 1

# Dialogarbeidet

## Dialogmøte om arbeid (Oslo)

### *Innledere:*

- Pål Schøne, forsker Institutt for samfunnsforskning (ISF). Innvandrere på arbeidsmarkedet
- Lene Hagen, leder for Servicesenteret for utenlandske arbeidstakere. Arbeidsinnvandre
- Karen Bøhle Aarhus, Jobb X, Antirasistisk senter: Minoritetsungdom og arbeid
- Berit Berg, leder for Senter for innvandringsforskning ved NTNU. Debattinnlegg ble holdt av representanter for Likestillings- og diskrimineringsombudet, LO Oslo, NHO Oslo og Akershus, Rambøll Management, FAFO og Somaliland Women Solidarity, samt av deltakere i salen.

Oppmøtet var bredt i den forstand at flere bydeler i Oslo og representanter fra ulike typer næringer var representert. Flertall av de som tok ordet, arbeidet selv med integreringsspørsmål. Det faglige utbyttet i form av forslag var høyt. Rollemodeller og forbilder, viktigheten av språk, utfordringene med diskriminering ved ansettelse, frivillig arbeid som en vei til arbeid og ulike typer arbeidsmarkedstiltak var sentrale temaer i det som ble sagt. Mange pekte på konkrete prosjekter de hadde sett fungere i sitt nærmiljø, som for eksempel jobbformidling for innvandrere med høyere utdanning.

Innleder Pål Schøne pekte på at for de fleste grupper øker yrkesdeltakelsen med botiden, at innvandrene er spesielt utsatt for konjunktursvingninger, trygdefeller, overutdanning og diskriminering på arbeidsmarkedet. Berit Berg påpekte at mens innvandrere i tidligere tider kunne få jobb i manuelle yrker, kreves i dag mer kompetanse og språk, og hun fremhevet positive erfaringer med fagopplæring i bedriftene. Berg påpekte faren at fra arbeidsgiveren rundt det å ansette innvandrere generelt, er til hinder for å ansette innvandrere. Jon Friberg påpekte at 150 000 innvandrere fikk jobb mellom 2004 og 2007, de fleste uten å snakke godt norsk, men at de

mange av dem var ute av stand til å gjøre karriere innenfor sine arbeidsfelt. Finanskrisen viste at de ikke reiste hjem hvis jobbene sviktet, og i økende grad etablerte seg i Norge med familien.

Fra sal og panel framkom følgende råd og forslag. Råd til arbeidsgivere: Sørg for gode arbeidsvilkår og godt arbeidsmiljø, legg til rette for faglig utdanning og norskkurs mens man er i jobb, for eksempel bedriftsbasert opplæring, iverksette tiltak som NHO Global Future, jobbe aktivt for likestilling og motvirke diskriminering i arbeidslivet.

Råd til arbeidstakere: Jobbe med motivasjonen. Suksessrike innvandrere ble oppfordret til å profilere seg selv som rollemodeller for andre med innvandrerbakgrunn. Betydningen av å ha et nettverk ble fremhevet. Fagbevegelsen ved LO påpekte dessuten at innvandrere er underrepresentert i ledelsen i egen organisasjon i forhold til medlemstallet og at man har en jobb å gjøre her med hensyn til rekruttering.

Råd til myndigheter: Innføre anonymiserte jobbsøknader, rett til gratis norskopplæring for alle innvandrere, legg til rette for at barne- og ungdomsorganisasjoner kan rekruttere flere innvandrere fordi organisasjonsarbeid gir både jobbtrening og nettverk som skaffer stillinger.

## Dialogmøte om utdanning (Tromsø)

### *Innledere:*

- Paul Pedersen, forsker ved Northern Research Institute. Om levevilkår og frafall i videregående skole.
- Marit Sundelin, forsker, Institutt for lærerutdanning og pedagogikk, Universitetet i Tromsø. Om morsmål.
- Marit Westergaard, professor, CASTL, Center for Advanced Study in Theoretical Linguistics, Universitetet i Tromsø. Om morsmål.
- Marit Aure, forsker, Northern Research Institute. Om høyutdannede innvandrere

- Innspill: Ishanee Nirmalanathan, medisinstudent.
- Debattpanelet: Heidi Johansen, Næringsforeningen i Tromsø, Ingebrigt Myhrvoll, rektor Breivika videregåendeog Runar Kjellstad Nygård, styret i Elevorganisasjonen Troms.

Dialogmøtet i Tromsø var delt i tre: ett frokostmøte på Borgtun skole, ett debattmøte i midttiden på Breivika videregående skole og et ettermiddagsforskningsseminar på Universitetet i Tromsø. Til sammen deltok cirka 500 mennesker på møtene.

På Borgtun grunnskole var foreldrerepresentanter, kommunalsjef, skolefaglig rådgiver fra kommunen, rektor på Borgtun, rektor på voksenopplæringen, representanter og lærere fra byens tre inntaksskoler, biblioteket i Tromsø, prosjektleder for prosjekt Språkløftet, leder for kultur- idrett og oppvekstkomiteen, bibliotekar, morsmåslærere, foreldrerepresentant, inntaksbarnehage, prosjektleder for «Familiens hus» og IMDi Nord til stede. Språkløftet i Tromsø innledet om «Tromsømodellen» som har en helhetlig tiltakskjede for nyankomne barn og foreldre med fokus på språkmestring, foreldresamarbeid og samarbeid om overgang fra barnehage til grunnskole, samt foreldresamtaler med tolk og fokus på å trekke foreldrene inn i språkmestringsarbeidet.

På Breivika videregående skole var elever og lærere fra skolen til stede. Debattpanelet bestod av en representant for Elevorganisasjonen i Troms, Næringsforeningen i Tromsø og rektoren på Breivika. Forsker Paul Pedersen fra Norut innledet om de langsiktige levekårs-konsekvensene av frafallet i videregående.

På Universitetet i Tromsø, Fakultet for Samfunnsvitenskap, Humaniora og Lærerutdanning, var rundt tretti tilhørere til stede. Innledere var blant annet forskerne Marit Westergaard og Merete Andersen fra Center for Advanced Study in Theoretical Linguistics (CASTL).

Råd til myndighetene: Inkluderingsarbeidet bør løftes ut av inntaksskolene/klassene, og inn i det ordinære skolesystemet. Korriger den offentlige språkbruken til «flerspråklig» framfor «minoritetsspråklig» og «førstespråk» framfor «morsmål». Innføre plan- og rapporteringsansvar på integreringsfeltet, både på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Bedre samarbeidet med regionale forskningsmiljøer om tiltak i integreringspolitikken.

Råd til skolevesenet: Fokuser mer på viktigheten av å bedre norskkunnskapene for å kunne gjennomføre videregående. Styrke rådgivningen om utdanningsvalg.

Morsmålsundervisning i tidlig alder kan styrke de flerkulturelle elevene i videregående skole.

Råd til elevene: Elevene må selv ta ansvar for å hindre usynliggjøring og marginalisering av minoritetselevne.

#### Dialogmøte om deltakelse (Kristiansand)

##### *Innledere:*

- Anne Lene Dale, leder for Agderforskning. Om innvandrere og deltakelse i Agder.
- Guri Viken, Frivillighet Norge. Om Erfaring fra inkluderingsarbeid i frivillige organisasjoner.
- Inga Lauvdal, Vest-Agder fylkeskommune, Fakta om innvandrerorganisasjoner i Agder.
- Maryam Dehghan, bystyrepolitiker i Kristiansand, Innvandrere i politikk i Agder.

Vel 100 personer var møtt opp. Mange av dem var representanter for frivillige organisasjoner som speiderne, korps, idrettslag eller Kvinners sanitetsforening. Det var også representanter for deler av det offentlige som jobber med fritid og frivillighet i Kristiansand, blant annet fritidklubber og kulturskole. Anne Lene Dale fra Agderforskning innledet om innvandrerbefolkningen i Kristiansand. Guro Viken fra Frivillighet Norge innledet om deltakelse og innvandrere og pekte på at deltakelsesprosenten for befolkningen i sin helhet er i snitt 48 prosent, mens den for innvandrerbefolkningen er 36 prosent. Inga Lauvdal fra Vest-Agder fylkeskommune innledet om de etniske organisasjonene i Vest-Agder, som ofte har kort levetid til tross for offentlig støtte. Bystyrepolitiker Maryam Dehghan fra Kristiansand Arbeiderparti mente ressurssterke innvandrere blir desillusjonert av å delta i politikken fordi de blir henvist til periferien både på partilister og i komiteer. Dehghan mente kvotering må til får øke andelen og beholde innvandrere i politikken.

Temaer som gikk igjen under møtet var betydningen av sikker inntekt og godt språk som forutsetning for å delta mer i samfunnslivet, betydningen av mentor-brobygger-og fadderordninger og bruken av nye rekrutteringsmetoder som er mer person-til-person, som for eksempel dør-til-døraksjon i stedet for brev og annonser og massemedier. De fleste talerne understreket betydningen av gjensidighet mellom innvandrere, frivillig organisasjonsliv og organisert fritid. Flere talere fremmet poenget om at en må skille mellom nyankomne flyktninger med langt lavere sosial kapital i Norge enn norskfødte innvandrere. En ung lokal-

politikere med afghansk bakgrunn understrekte at det er innvandrerne selv som må komme sterkere på banen og delta mer aktivt. Frivillighet Norge mente mye av ansvaret hviler på majoritetsorganisasjonene, som blant annet bør tilby flere aktiviteter som trekker innvandrere og gjør deltakelse lettere for dem. En lærer i kulturskolen påpekte tilsvarende betydningen av konserter og opptredener av barna for å skaffe høyt oppmøte til foreldremøter. Mange av organisasjonene, blant annet Rover-laget, trakk frem at de har knappe midler til egne formål og vanskelig for å bruke ekstra på tidkrevende rekruttering av innvandrergrupper. Flere av de organiserte fritidstilbudene, som fritidsklubber, og biblioteker fokuserte på møteplasser med «lav terskel».

Råd til myndighetene: Å få innvandrere i arbeid fører automatisk til økt deltakelse. Vurder innskuddsordningene til organisasjoner på en slik måte at de oppfordrer til inkludering. Vurder støtten til etniske organisasjoner opp mot å støtte majoritetsorganisasjoners rekruttering av innvandrere. Råd til skolevesen og fritidsorganisasjoner: Sørg for flere møteplasser og lave terskler for alle aktiviteter som gjør deltakelse fra innvandrere enklere.

Råd til de frivillige organisasjonene: Vurder nye personlige rekrutteringsformer som dør-til-dør for å verve medlemmer og for å øke valgdeltakelsen. Vurder nye møteformer og aktiviteter som også lokker innvandrere. Forme budskap på en måte som appellerer også til innvandrere. Benytt oftere og flere fadderordninger og prosjekter som kan gjøre innvandrere og majoritetsbefolkning kjent. Råd til de politiske partiene: Vurder kvotering av innvandrere. Vurder nye personlige rekrutteringsformer som dør-til-dør for å verve medlemmer og for å øke valgdeltakelsen.

#### Dialogmøte om verdier og konfliktløsning (Trondheim)

##### *Innledere:*

- Iren Sørfjordmo, leder av konfliktrådet i Trondheim
- Arve Nordtvedt, seksjonssjef, Sentrum politiseksjon
- Knut Fagerbakke, varaordfører, Trondheim kommune

Innspill: NTNU Samfunnsforskning, LO Trondheim, NHO Trondheim, Åsheim Ungdomsskole, Norges Idrettsforbund Sør-Trøndelag.

Rundt 120 personer var til stede, inkludert representanter for en del organisasjoner, herunder Idrettsrådet i Sør-Trøndelag, Studentsamskipnaden i Trondheim, NHO og LO i Trondheim.

Innledere var NRK-programleder Are fra «På tro og Are» om verdier, varaordfører i Trondheim, Knut Fagerbakke, om Trondheims lave konfliktnivå, politisjef i Trondheim, Arve Nordtvedt, om hvordan dette lave konfliktnivået hang sammen med at politiet jobbet lokalt og har gått i dialog med berørte parter og leder av Konfliktrådet i Sør-Trøndelag, Iren Sørfjordmo, om konfliktløsning i verdikonflikter og mellom majoritets- og innvandrerbefolkning og innad i innvandrergrupper. Sørfjordmo mente myndighetene kan bruke prinsippene i «restorative justice» i en kontekst med økende mangfold.<sup>1</sup> Nordtvedt og Sørfjordmo understrekte viktigheten av at minoritetene er representert i politistyrken og blant meklerne.

Sentrale tema som gikk igjen i de mange innleggene fra deltakere i salen, var verdien av arbeid og utdanning – økonomisk uavhengighet og mestring av eget liv – som basis for å enes om felles verdier. Blant annet LO og NHO fremhevet betydningen av arbeid og utdanning for å realisere målet om høy frivillig deltakelse og etterspurte fokus på kompetanseheving for innvandrere. Høy frivillig deltakelse ble ofte trukket frem som viktig for å enes om felles verdier, ikke minst av Idrettsrådet og Trondheim Røde Kors.

Røde Kors mente de frivillige organisasjonene måtte jobbe enda hardere for å rekruttere mangfoldig. Andre budskap som gikk igjen var at integreringen er en toveisprosess og viktigheten av toleranse, kunnskap om ulikheter, felles møteplasser og brobygger- funksjoner. Bibliotekene fremhevet seg selv om en møteplass. Rektoren på Åsheim ungdomsskole påpekte viktigheten av at skoler og andre møteplasser understreker og forklarer verdien av deltakelse, i stedet for å ta denne forståelsen for gitt i innvandrergruppene. Ulike forslag til felles verdier i et flerkulturelt samfunn var respekt, toleranse, åpenhet, likeverd, likestilling, frivillig innsats, demokrati, sosial utjevning og solidaritet.

<sup>1</sup> Restorative Justice (også noen ganger kalt "oppbyggende rettferdighet") er en tilnærming til rettferdighet som fokuserer på behovene til ofre og lovbrytere, i stedet for å tilfredsstille abstrakte juridiske prinsipper eller å straffe den skyldige.

Verdihøringen 13.12.2010

*Deltakere:*

- Ervin Kohn, Det Mosaiske Trossamfund i Oslo
- Kari Helene Partapouli, Antirasistisk senter
- Hege Storhaug, Human Rights Service
- Berit Hagen Agøy, Mellomkirkelig råd for Den norske kirke
- Mauricio Riquelme, Innvandrernes Landsorganisasjon
- Hans Rustad, Document.no
- Bente Sandvig, Samarbeidsrådet for tro-og livssynssamfunn
- Ashgar Ali, Islamsk Råd Norge
- Ellen Kahrs, Oslo Røde Kors
- Kristin Mile, Human-Etisk Forbund
- Ejaz Ahmed, Minhaj konfliktråd
- Raajini Rajanlingam, Det felles innvandrerråd i Hordaland

Innledere, Inkluderingsutvalgets utvalgsmøter

- Nazia Hussain, forsker i Open Society Foundation, London. Hussain leder forskningsprosjek-

tet «At Home in Europe» om integreringen av europeiske muslimer.

- Lars Østby, forsker ved SSB, om måling av integrering, innvandringsbefolkningen størrelse og dens levevilkår.
- Sara Isahl, nestleder i stiftelsen Runnymede Trust som organiserte «Commission on the Future of Multi-Ethnic Britain», om deres erfaring som utvalg i Storbritannia.
- Lars Helle, redaktør i Dagbladet om Dagbladets dialogarbeid.
- Thomas Liebig, OECD, International Migration Division om innvandrere på arbeidsmarkedene i OECD-landene og Norge.
- Professor Gunn Elizabeth Birkelund, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo om utdanning og innvandrere og sammenhengen mellom sosial bakgrunn og gode karakterer.
- Dag Wollebæk, forsker, Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor om frivillige organisasjoner og deltakelse og innvandrere.
- Tone Skårer, leder, Oslo Akershus Konfliktråd om løsning av verdikonflikt gjennom dialog.

## Vedlegg 2

# Økt bruk av arbeidsrettede og aktiviserende tiltak

Dette kapittelet presenterer samfunnsøkonomiske analyse av tiltak for tre grupper innvandrere: korttids arbeidsledige, hjemmевærende med lave kvalifikasjoner, og personer som ikke med rimelighet kan ventes å komme i arbeid. Tiltakene som vurderes for de to første gruppene er arbeidsrettede, mens vi for den siste vurderer et rent aktiviserende tiltak. I et innledende avsnitt gjengis forutsetninger som er felles for de tre gruppene, samt en del avgrensninger.

### 1.1 Generelle forutsetninger/avgrensninger

Vi legger til grunn at det opprettes nye tiltaksplasser som forbeholdes innvandrere, og at tiltaksinnsatsen overfor befolkningen for øvrig ikke skal endres. Uten denne forutsetningen måtte nytte-/kostnadsanalysen ha tatt høyde for at én ekstra tiltaksplass til en innvandrer ville forhindret én fra befolkningen for øvrig fra å delta på dette tiltaket. Dersom netto nytte ved i stedet å la sistnevnte delta på tiltaket hadde vært større, ville prioriteringen av innvandreren trukket ned samlet netto nytte. Forutsetningen om uendret tiltaksinnsats for befolkningen for øvrig er dermed viktig for analysen. Den hviler dessuten igjen på andre forutsetninger, både at regelverket gir rom for at innvandrere prioriteres framfor andre i tildelingen av tiltaksplasser, alt annet likt, og at det gis budsjettmidler til en slik satsing.

Vi vurderer kun virkningene av tiltak for personer som i utgangspunktet ikke er sysselsatt. Personer som allerede er i arbeid men står i fare for å falle ut av arbeidslivet omfattes dermed ikke. Vi gjør ingen vurdering av *hvordan* de arbeidsrettede tiltakene i avsnitt 1.2 og 1.3 faktisk påvirker jobbsannsynligheten. Dette kan være gjennom heving av kvalifikasjoner, økt arbeidserfaring eller bistand i jobbsøkerprosessen – men også simpelthen gjennom å være en obligatorisk aktivitet. En nyere studie fra Frischsenteret<sup>1</sup> konkluderer faktisk med at den viktigste funksjonen til arbeidsrettede tiltak ikke er å øke deltakernes humankapital, men snarere å motvirke at personer som

egentlig kunne fått arbeid dersom de hadde forsøkt likevel går arbeidsledige («moral hazard»), samt – i den grad tiltakene innebærer at det utføres produktivt arbeid – å utgjøre et samfunnsnyttig «tidsfordriv» gjennom arbeidsledighetsperioden.

Analysen avgrenses til å gjelde *enkelte grupper av innvandrere*, og ikke innvandrere generelt. Også innenfor den delen av innvandrerbefolkningen som faktisk er i målgruppen for tiltakene vi vurderer, er det stor variasjon mht. behovet for spesialtilpassing av innsats fra NAVs side. Følgelig deltar innvandrere på en rekke ulike tiltak. Nytte- og kostnadsvirkningene av økt antall tiltaksplasser for innvandrere vil kunne variere betydelig med innvandrernes forutsetninger og behov for innsats. For å unngå å måtte legge til grunn gjennomsnittlige nyttevirksomheter og kostnader avgrenses analysen til å gjelde tre grupper innvandrere, der de ulike gruppene vil ha ulik rett til tiltak.<sup>2</sup> Det bemerkes at alle gruppene forutsettes å ha lovlig opphold i Norge slik at de faktisk kan vurderes for arbeidsrettede tiltak.

1. Korttids arbeidsledige: Registrert ledige som anses å ha behov for «situasjonsbestemt innsats». Disse tildeles som hovedregel tiltak med varighet inntil ett år.<sup>3</sup>
2. Hjemmевærende kvinner med nedsatt arbeids-evne: Personer som i utgangspunktet ikke er registrert hos NAV og anses å ha behov for «spesielt tilpasset innsats». Disse kan få tilbud om også andre tiltak enn gruppe 1).
3. Personer som ikke med rimelighet kan forventes å komme i ordinært arbeid.

<sup>1</sup> Gaure, S., K. Røed og L. Westlie (2008), "The Impact of Labor Market Policies on Job Search Behavior and Post-Unemployment Job Quality". I: *IZA Discussion Paper*, No. 3802

<sup>2</sup> "Utfyllende regler til Arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsrettede tiltak", datert 1. juli 2010, på [www.nav.no](http://www.nav.no)

<sup>3</sup> Merk at tiltak normalt ikke tilbys før etter en viss ledighetsperiode slik at "korttids arbeidsledige" kan være noe misvisende. Når vi likevel bruker betegnelsen er dette fordi det signaliserer at dette er personer med relativt små behov for innsats.

For hver av gruppene regnes nytte- og kostnads-virkningene i utgangspunktet ut *per person*, der vi legger til grunn virkningene for *dagens* tiltaksdel-takere og tiltaksplasser. For å finne de samlede nytte- og kostnadsvirkningene av en gitt økning i tiltaksvolumet vil vi simpelthen summere opp disse individuelle virkningene. Denne tilnærmin-gen innebærer at vi ser bort fra at nytten i realite-ten vil være avtakende, og kostnadene stigende, etter hvert som flere potensielle deltakere tilbys plass og tiltakene bygges ut. Dette er en antakelse som i større grad vil være oppfylt dess mindre økningen i antall tiltaksplasser er. En «liten» økning vil for øvrig også antakelig være det som er mest realistisk budsjettmessig.

For å finne nytte- og kostnadsvirkningene av økt tiltaksinnsats i de ulike gruppene må vi gjøre en del forutsetninger knyttet til effekten av tiltak, kostnadene ved tiltak, skattefinansieringskostna-der mv. Noen av dem vil være grundigere empi-risk begrunnet enn andre. Usikkerheten illustre-res ved sensitivitetsanalyser som viser konsekven-sene av alternative forutsetninger.

Vi antar med få unntak at det å delta på tiltak bare har effekter for de som fikk jobb etter tilta-ket. Dette virker sannsynlig, og gjør at antallet for-utsetninger reduseres betydelig.

#### *Generelt om nytte- og kostnadsvirkningene av arbeidsrettede tiltak*

De samfunnsøkonomiske gevinstene og kostna-dene ved å øke antall tiltaksplasser er knyttet til følgende:

1. Økt produksjon av varer og tjenester dersom tiltaket fører til økt sysselsetting, økt lønn og/eller økt sysselsettingsvarighet
2. Endret velferd dersom tiltaket fører til økt sys-selsetting, der fortegnet avhenger av preferan-sen for fritid
3. Konsekvenser for tredjepart ved økt sysselset-ting, herunder for pårørende
4. Kostnader forbundet med å opprette og drive tiltaksplassene
5. Skattefinansieringskostnadene forbundet med trygdeutbetalinger og finansiering av tiltak

Merk at reduserte trygdeutgifter ikke i seg selv utgjør en samfunnsøkonomisk gevinst. Trygdeut-gifter er overføringer av penger fra ikke-trygdede til trygdede. Gevinstene for samfunnet som følger av reduserte trygdeutbetalinger er de reduserte kostnadene ved skattefinansieringen av disse utbetalingene. Skatter kan påvirke individer og bedrifter slik at mindre blir produsert i samfun-

net. Det er dette produksjonstapet som er den samfunnsøkonomiske kostnaden knyttet til tryg-deutbetalinger.

Av de fem gevinstene og kostnadene over lar 1, 4 og 5 seg tallfeste relativt lett. Vi har ikke fun-net grunnlag for å fastslå velferdsgevinstene for innvandrerer selv og ev. konsekvenser for tredje-part. Dette er en særlig utfordring i vurderingen av de rent aktiviserende tiltakene i avsnitt 1.4.

#### *Forutsetninger som er felles for de tre gruppene*

Forutsetningene om produktivitetsvekst, kalkula-sjonsrente og skattefinansierings-kostnader er rimeligvis de samme for alle innvandrergруппene vi vurderer.

Produktivitetsveksten anslås til 2 pst. per år, dvs. at vi forutsetter at lønningene stiger reelt med 2 pst. i alle de årene personen arbeider.

For å kunne si noe om verdien i dag av inntek-tene over det yrkesaktive livet, må vi ta innover oss at en krone tjent «i dag» er mer verdt enn en krone opptjent senere i livet. Vi regner dermed ut nåverdien (verdien i dag) av de framtidige inntek-ter. For å gjøre beregningen enkel, men samtidig realistisk, antar vi at renten som vi bruker for å gjøre to inntekter sammenliknbare (kalkulasjons-renten) er på 2 pst. per år.

Det betyr at en årslønn på kr 280 000 i dag er sammenliknbar med en inntekt som er 2 pst. høy-ere neste år (produktivitetsveksten), men som også teller 2 pst. mindre enn i dag pga. en rente på 2 pst. Men da oppveier produktivitetsveksten på 2 pst. nøyaktig det forhold at en krone er 2 pst. min-dre verdt neste år enn en krone i dag. Dette betyr at nåverdien av en årsinntekt på kr 280 000 i dag og som vokser med 2 pst per år, er lik denne års-inntekten på kr 280 000 multiplisert med antallet yrkesaktive år.

Vi forutsetter at ytelsene fra folketrygden vok-ser i samme takt som reallønna, slik at det samme gjelder i beregningen av verdien i dag av ytelser over årene framover.

Som nevnt over utgjør ikke trygdeutgifter i seg selv en samfunnsøkonomisk kostnad; det gjør derimot *skattefinansieringen* av disse utgiftene. Skattefinansieringskostnadene må også legges til andre utgifter som dekkes av staten, og som (litt forenklet) antas å bli finansiert gjennom skatter og avgifter. Skattefinansieringskostnadene antas å være 20 pst. Dvs. at de samfunnsøkonomiske kostnadene forbundet med trygdeutgiftene er 20 pst. av utgiftene, mens de samfunnsøkonomiske kostnadene ved en tiltaksplass er utgiftene til til-taksplassen pluss 20 pst. av dette.

## 1.2 Korttids arbeidsledige

I nytte-kostnadsanalysen slår vi sammen de ulike tiltakene som tilbys arbeidsledige til ett tiltak. For politikkformål er det imidlertid interessant å konstatere at de ulike tiltakene til dels har svært forskjellig effekt og er forbundet med svært ulike kostnader. Vi vurderer derfor enkelte av tiltakene separat i avsnitt 1.2.1. Arbeidsrettede tiltak som i dag tilbys arbeidsledige.<sup>4</sup>

- *Oppfølging* omfatter motivering og veiledning til tiltaksdeltaker, arbeidsgiver og tiltaksarrangør, opplæring i arbeidsrelaterte og sosiale ferdigheter, bistand til å søke arbeid, samt bistand til tilpasning og tilrettelegging av arbeid. Tiltaket kan også gjennomføres som jobbklubb. Tiltaket er rettet mot formidlingsklare arbeidssøkere. Varighet seks uker.
- *Opplæring* til denne gruppen gis i form av korte og yrkesrettede arbeidsmarkedskurs (AMOKurs) organisert i samarbeid med Arbeids- og velferdsetaten. Språkkurs kan inngå. Varighet inntil ti måneder.
- *Arbeidspraksis i ordinære virksomheter* skal gi tilrettelagt arbeidserfaring med oppfølging. Varighet inntil ett år.
- *Tidsbegrenset lønnstilskudd* gis til arbeidsgivere som ansetter personer som har problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet på ordinære lønns- og arbeidsvilkår med sikte på et varig arbeidsforhold. Tilskuddet til arbeidsgiver kan maksimalt utgjøre 50 pst. av lønnen. Varighet inntil ett år.

### 1.2.1 Forutsetninger

Forutsetninger knyttet til verdien av økt produksjon av varer mv. samt videre trygdeforløp.

Til pkt. 1 over, Økt produksjon av varer og tjenester, må vi gjøre forutsetninger knyttet til arbeidsmarkedsutfall for de som deltar på tiltak og for effekten av å delta på tiltak. Differansen mellom disse gir arbeidsmarkedsutfallene for de samme personene gitt at de ikke hadde deltatt på tiltak. Konkret må vi gjøre forutsetninger knyttet til følgende:

- i. Overgangssannsynlighet fra tiltak til ordinært arbeid.
- ii. Lønnsinntekt
- iii. Sysselsettingsvarighet

<sup>4</sup> Vi ser bort fra tiltakene Avklaring og Jobbskaping og egetablering, førstnevnte fordi det ikke i samme grad som de andre er arbeidsrettet, sistnevnte fordi svært få deltar på dette.

- iv. Videre trygdeforløp etter ledighetsperiode, både antall år og ytelsesbeløp

Generelt legger vi til grunn at personen er 32 år ved endt tiltak/slutten av arbeidsledighetsperioden<sup>5</sup> og går av med alderspensjon ved fylte 67 år.

### i. Overgangssannsynlighet til ordinært arbeid

*Effekten av tiltak* bestemmer differansen mellom overgangssannsynligheten til jobb for en som har deltatt på tiltak, og for den samme personen uten tiltaksdeltakelse (basisalternativet). Vi baserer antakelsene om effekten av tiltak på grundige norske effektevalueringer. Generelt er effektstudier av arbeidsmarkedstiltak komplisert fordi de som deltar på tiltak typisk er annerledes enn de som ikke deltar, og noe av denne annerledesheten er det ikke mulig å observere, som motivasjon, evner mv.

Et gjennomgående funn i denne forskningen er at det å delta på tiltak gir en *svak økning i sannsynligheten for å få jobb* etter tiltaket, men at det også gir en lavere jobbsannsynlighet mens tiltaket pågår – og dermed *lengre ledighetsperiode* (inkl. periode på tiltak). Vi legger til grunn konklusjonen i Gaure, Røed og Westlie (2008) om at effekten av å delta på tiltak i gjennomsnitt er at overgangssannsynligheten til jobb øker med 2 prosentpoeng. Videre finner de at varigheten av ledighetsperioden øker med i gjennomsnitt 1,2 måneder, men vi velger å ikke ta hensyn til dette i analysen.

Anslaget på 2 prosentpoeng er et gjennomsnitt over alle arbeidsledige. Hardoy og Zhang (2010)<sup>6</sup> finner at effekten er omtrent i samme størrelsesorden for ikke-vestlige innvandrere som for innfødte. Når det gjelder de ulike tiltakstypene, finner Hardoy og Zhang at Lønnstilskudd og AMO-tiltak har en signifikant positiv (ikke tallfestet) effekt på overgangssannsynligheten til jobb. For Arbeidspraksis finner de ingen slik effekt. Oppfølging vurderes ikke.

De observerte overgangsratene til jobb for de som faktisk deltok på tiltak henter vi fra statistikk fra Arbeids- og velferdsdirektoratet som viser andelen «ikke norskfødte» som var i arbeid seks måneder etter avsluttet tiltak/ledighet. Gjennom-

<sup>5</sup> Hovedtyngden av de som avsluttet tiltak er mellom 25 og 39 år. Antakelsen om 32 år er dessuten godt i tråd med at gjennomsnittlig alder ved avsluttet atføringstiltak i perioden 1995-2002 var 37 år, jf. Ekhaugen (2007), og vi må gå ut fra at deltakerne på slike tiltak i gjennomsnitt er eldre enn de vi her ser på.

<sup>6</sup> Hardoy, I. og T. Zhang (2010), "Innvandrere i arbeid: Hjelper arbeidsmarkedstiltak?". I: *Søkelys på arbeidslivet*, Nr. 4.



snittlig overgangsrate fra tiltak til arbeid var 36 pst. For de ulike tiltakene er overgangsratene 30 pst. fra Oppfølging; 36 pst. fra Opplæring (AMO); 35 pst. fra Arbeidspraksis og 62 pst. fra Lønnstilskudd.

### ii. Lønnsinntekt

En effekt av tiltak på lønn kan tenkes å komme igjennom økt humankapital eller bedre jobbsøking. Gaure, Røed og Westlie (2008) er en av svært få studier også internasjonalt som analyserer dette grundig, og finner at tiltak gir økt begynnerlønn med 2,5 pst. Det differensieres ikke mellom deltakergrupper eller tiltak.

Vi har dessverre ikke noe godt grunnlag for å fastsette gjennomsnittlig lønn for innvandrere som har deltatt på tiltak. For eksempel publiserer ikke Statistisk sentralbyrå lønnsstatistikk etter innvandrerbakgrunn. Vi må derfor ta utgangspunkt i annen statistikk, og legger til grunn en gjennomsnittlig årslønn på kr. 280 000 (2010-kroner) for innvandrere som får arbeid etter å ha deltatt på tiltak. Dette er noe i underkant av 20 pst. over gjennomsnittslønnen for de 10 pst. lavest lønte i befolkningen.<sup>7</sup>

### iii. Sysselsettingsvarighet

Tiltak kan også ha en effekt gjennom å bedre evnen til å beholde en jobb, og/eller til å få en ny hvis man mister den første. Begge deler skulle tilsi at det å delta på tiltak øker antall år man er i arbeid resten av livet. Dette har vi imidlertid ikke funnet noen studier av. På usikkert grunnlag antar vi at deltakelse på arbeidsrettet tiltak øker sysselsettingsvarigheten med *tre måneder*. Når vi ikke antar en større effekt enn tre måneder, må dette ses i sammenheng med at mange tidligere tiltaksdeltakere har svært korte sysselsettingsforløp. Vi viser også til ovennevnte funn om at arbeidsrettede tiltak primært virker gjennom å være et «ubehagelig» alternativ til lediggang og dermed trigge aktiv jobbsøking – og ikke ved å øke humankapitalen til deltakerne. Dette skulle tilsi at tiltak ikke har vesentlig effekt på sysselsettingsvarigheten.

<sup>7</sup> Regnet ut fra gjennomsnittlig årslønnen til de 10 pst. lavest lønte i 2009, som ifølge tall fra SSB var på om lag kr 230?000. Dette tilsvarer om lag 240?000 2010-kroner. (SSB oppgir kun gjennomsnittlig månedslønn, som var kr 19?900. Multiplisert med 12 mnd. gir dette en årslønn på kr 238?800, som avrundes til kr 230?000 fordi vi legger til grunn noe lønnsvekst i løpet av året. I omregningen fra 2009-kroner til 2010-kroner har vi antatt en gjennomsnittlig årslønnsvekst på 3¼ pst. fra 2009 til 2010, i tråd med Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene.)

Det har ikke lyktes oss å finne analyser av faktisk sysselsettingsvarighet etter arbeidsrettede tiltak som tar for seg lengre forløp etter tiltaket. For personer med nedsatt arbeidsevne foreligger det noe dokumentasjon inntil tre år etter tiltaket, hvorav én undersøkelse som adresserer problemstillingen direkte og også eksplisitt tar for seg innvandrere.<sup>8</sup> Av denne konstaterer vi først og fremst at en betydelig andel av sysselsettingsforløpene er kortvarige. Blant de ikke-vestlige innvandrermentene som fikk arbeid etter tiltaket, varte mellom 40 og 46 pst. av sysselsettingsforholdene 6 måneder eller mindre, avhengig av landbakgrunn. Mellom 25 og 32 pst. varte 24 måneder eller mer. Mellom 37 og 45 pst. av jobbforløpene endte i arbeidsledighet, og mellom 15 og 28 pst. i sykefravær.

Vi antar på usikkert grunnlag at sysselsettingsperiodene etter ledighetsperioden for de som deltok på tiltak og fikk jobb etter dette, summerer seg til *25 år* (av 35 mulige), men der vi legger vekt på å vurdere alternative forutsetninger. Empirien nevnt over er da ikke brukt på annen måte enn til å fastslå at det vil være langt fra rimelig å anta at de er sysselsatt hele livet ut, da personer med nedsatt arbeidsevne ofte har svært korte sysselsettingsforløp – og dette også i noen grad kan antas også å være tilfelle for tidligere arbeidsledige.

For de som ikke fikk jobb etter tiltak forutsetter vi at de samlede sysselsettingsperiodene før pensjonsalder summerer seg til *15 år*. Det samme forutsetter vi for de som ikke fikk jobb men heller ikke deltok på tiltak.

### iv. Videre trygdeforløp etter ledighetsperiode

Vi legger til grunn at de videre trygdeforløpene ikke påvirkes direkte av å delta på tiltak. Dette er i tråd med Hardoy og Zhang (2010), som finner at arbeidsmarkedstiltak ikke påvirker sjansen for å gå over til andre trygdeordninger for ikke-vestlige innvandrere. Vi bemerker imidlertid at disse bare ser på den første overgangen etter tiltak.

Lengden på trygdeforløpene vil likevel avhenge av om personen har deltatt på tiltak eller ikke, fordi de avhenger av sysselsettingsvarigheten. Ytelse per år antar vi er den samme. De få analysene av trygdeforløp som finnes, bl.a. fra Frischsenteret, tar kun for seg forløp på noen få år, og behandler heller ikke innvandrere spesifikt. Også disse forutsetningene må derfor tas på usik-

<sup>8</sup> Ekhaugen, T. (2007), "Long-term Outcomes of Vocational Rehabilitation Programs: Labor Market Transitions and Job Durations for Immigrants", *Memorandum fra Økonomisk institutt*, Universitetet i Oslo, 10/2007

Tabell 2.1 Forutsetninger knyttet til kostnader ved å tilby en ekstra tiltaksplass

	Pris per tiltaksplass per måned (2010)	Antall mnd på tiltak (maks i parentes)	Andelen deltakere på dette tiltaket
Oppfølging	7 715	1 (seks uker)	28 pst.
Opplæring	8 890	8 (10)	38 pst.
Arbeidspraksis i ordinær virksomhet	1 360	10 (12)	24 pst.
Tidsbegrenset lønnstilskudd	11 650	10 (12)	10 pst.

kert grunnlag. Antall år som mottaker av offentlige ytelser settes lik antall år til pensjonsalder minus antall år som sysselsatt. Vi inkluderer dermed ikke eksplisitt at personen kan bli forsørget av familie ea. som ikke belaster det offentlige, eller at en del flytter ut av landet eller dør før pensjonsalder. I dette ligger en antakelse om at forekomsten av slike perioder ikke avhenger av tiltaksdeltakelse.

Vi forutsetter dermed at innvandrere som fikk jobb etter tiltak mottar ytelser i 10 år før pensjonsalder, og at de som fikk jobb etter ledighet mottar ytelser i 10,25 år pga. kortere sysselsettingsvarighet.<sup>9</sup>

For innvandrerne som ikke fikk jobb etter tiltaket/ledighetsperioden forutsetter vi 20 år på trygd.

I disse årene forutsetter vi at innvandrerer mottar en ytelse som utgjør i gjennomsnitt 66 pst. av tidligere lønnsinntekt, der tidligere lønnsinntekt forutsettes lik lønnen etter arbeidsledighet for de som får jobb uten å ha deltatt på tiltak, dvs. 273 000 2010-kroner, jf. over. Dette gir en overføring fra det offentlige på kr 180 000 (~66 pst. \*273 000). I tillegg kommer offentlige utgifter til medisinsk behandling, ytterligere arbeidsrettede tiltak mv. Vi innarbeider disse kostnadene som et fast årlig påslag på trygdeytelsen på kr 20 000.<sup>10</sup>

#### Forutsetninger knyttet til kostnader av tiltak

For å finne samlede kostnader per ekstra tiltaksplass må vi gjøre forutsetninger om kostnad per

måned (driftstilskudd eller annet), varigheten av tiltaket, og fordelingen av deltakerne på de ulike tiltakene. Tabell 2.1 gir opplysninger/forutsetninger om dette for hver av tiltakstypene. Prisen per tiltaksplass per måned er hentet fra en oversikt laget av Arbeids- og velferdsdirektoratet og oppgir faktiske gjennomsnittlige priser per måned i 2010.<sup>11</sup> Antakelsen om antall måneder varighet av tiltaket er maksimalt antall måneder, jf. liste over, trukket fra et vilkårlig antall (det lyktes oss ikke å framskaffe statistikk over dette). Fordelingen av tiltaksdeltakere er den faktiske fordelingen av ikke norskfødte tiltaksdeltakere i september 2009.

Dette gir en kostnad per tiltaksplass for total varighet, på kr 7 715 for oppfølging, kr 71 120 for opplæring, kr 13 600 for arbeidspraksis og kr 116 500 for lønnstilskudd. For lønnstilskudd er det imidlertid ikke rimelig å bruke annet enn skattefinansierings-kostnaden, da dette i realiteten er å betrakte som en overføring til deltakeren, via arbeidsgiver. I gjennomsnitt over alle de andre tiltakene, der vi bruker fordelingen av deltakere som vekter, gir dette en kostnad per tiltaksplass på kr 32 449. Kostnaden til tidsbegrenset lønnstilskudd kommer inn som skattefinansieringskostnad, se under.

Merk at vi ser bort fra muligheten for tiltakskjeding, som kan bidra til å øke kostnadene ved «en ekstra tiltaksplass» betydelig. En analyse av dette ville kreve omfattende forutsetninger, og ville dermed bli betydelig mer usikker enn denne.

#### Andre forutsetninger

Disse er felles for innvandrergroppene vi ser på, og er beskrevet rett over avsnitt 1.2.

<sup>9</sup> Hvis vi skal ha med at innlåsningseffekter som forlenger ledighetsperioden, må disse tallene endres.

<sup>10</sup> Denne måten å gjøre det på innebærer at bare 20 pst. av disse kostnadene (skattefinansieringskostnaden) inngår i beregningen av nytte- og kostnadsvirkningene, mens det riktige ville være kr 20?000 pluss de 20 pst. av dette. I praksis vil imidlertid dette ha lite å si, både fordi beløpet er lite og fordi det er felles for alle. I tillegg kommer at det uansett er svært vanskelig å gi et fornuftig anslag på denne størrelsen.

<sup>11</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet påpeker at tiltaksplassene anskaffes på ulikt vis: oppfølging og opplæring etter lov om offentlige anskaffelser, og arbeidspraksis i ordinær virksomhet og lønnstilskudd som enkelt plasser.

### 1.2.2 Anslag på nytte- og kostnadsvirkninger

Forutsetningene over kan oppsummeres som følger:

- Personer som har deltatt på tiltak har 36 pst. sannsynlighet for å få jobb. De som får arbeid får en årslønn på kr 280 000, og står i arbeid i 25 år før pensjonsalder. I 10 år er de trygdede og mottar kr. 200 000 i offentlige ytelser per år.
- Personer som ikke har deltatt på tiltak har 34 pst. sannsynlighet for å få jobb. De som får jobb får en årslønn på kr 273 000, og står i arbeid i 24,75 år før pensjonsalder. I 10,25 år er de trygdede og mottar kr 200 000 i offentlige ytelser per år.
- Også de som ikke får jobb rett etter ledighetsperioden, uavhengig av om de har deltatt på tiltak eller ikke, antas å få arbeid etter hvert. Disse får en årslønn på kr 273 000 og står i arbeid i 15 år før pensjonsalder. De er trygdede i 20 år og mottar kr 200 000 i offentlige ytelser per år.
- Kostnadene ved en ekstra tiltaksplass er kr 32 449. Dette beløpet omfatter ikke ytelse til livsgrunnlag for deltakerne, da vi antar at denne er den samme som for ikke-deltakerne.<sup>12</sup>
- Produktivitetsveksten (økningen i reallønn og ytelser) er lik kalkulasjonsrenten.
- Skattefinansieringskostnadene er 20 pst.

Vi kan nå regne ut de ulike nytte- og kostnadsvirkningene av at flere innvandrere deltar på arbeidsrettede tiltak, med utgangspunkt i punktene 1-5 over.

#### 1. Økt produksjon av varer og tjenester som følge av tiltaket

Verdien av den økte produksjonen settes lik den totale økningen i lønn over livsløpet til som én ekstra tiltaksplass medfører:

$$[0,36(25 \cdot 280\,000) + 0,64(15 \cdot 273\,000)] - [0,34(24,75 \cdot 273\,000) + 0,66(15 \cdot 273\,000)] = 5\,140\,800 - 4\,999\,995 = \text{kr } 140\,805$$

#### 4. Kostnader forbundet med å opprette og drive tiltaksplassene

Kr 32 449 per tiltaksplass.

#### 5. Skattefinansieringskostnadene forbundet med trygdeutbetalinger og finansiering av tiltak

Skattefinansieringskostnadene forbundet med endringen i trygdeutbetalinger som følge av én ekstra tiltaksplass framkommer slik, der endringen i trygdeutbetalinger (uttrykket inne i parentes) regnes ut tilsvarende som for pkt. 1:

$$0,20 \cdot \{ [0,36(10 \cdot 200\,000) + 0,64(20 \cdot 200\,000)] - [0,34(10,25 \cdot 200\,000) + 0,66(20 \cdot 200\,000)] \} = 0,20 \cdot \{ 3\,280\,000 - 3\,337\,000 \} = \text{kr } -11\,400$$

Skattefinansieringskostnadene ved å drive tiltakene er simpelthen følgende, der siste ledd angir kostnad for lønnstilskudd, vektet ned med andelen deltakere:

$$(0,20 \cdot 32\,449) + (0,1 \cdot 23\,300) = \text{kr } 8\,820$$

Netto samfunnsøkonomisk gevinst ved å tilby én ekstra tiltaksplass er dermed kr 110 936.

Dette beløpet framkommer ved følgende regnestykke:

Samfunnsøkonomisk gevinst ved én ekstra tiltaksplass (A)	kr 152 205
Økt produksjon av varer og tjenester som følge av tiltaket	kr 140 805
Skattefinansieringsgevinst ved reduserte trygdeytelser	kr 11 400
-Samfunnsøkonomisk kostnad ved én ekstra tiltaksplass (B)	kr 41 269
Kostnader forbundet med å opprette og drive tiltaksplassen	kr 32 499
Skattefinansieringskostnad ved å opprette og drive tiltaksplassen	kr 8 820
= Netto samfunnsøkonomisk gevinst ved én ekstra tiltaksplass (A-B)	kr 110 936

#### 1.2.2.1 Nettogevinst for enkelttiltak

Effektene og kostnadene kan som nevnt variere betydelig med hvilket tiltak vi ser på. Som eksempler på nytte- og kostnadsvirkningene for konkrete arbeidsrettede tiltak, ser vi nærmere på Arbeidspraksis i ordinær virksomhet og Tidsbegrenset lønnstilskudd.

#### Arbeidspraksis i ordinær virksomhet

I tråd med resultatene i Hardoy og Zhang (2010) legger vi her til grunn null effekt på overgangssannsynligheten. Overgangssannsynligheten til

<sup>12</sup> Dette er ikke helt korrekt, siden deltakere på Lønnstilskudd får lønn fra arbeidsgiver, og ikke ytelse fra det offentlige. Vi velger imidlertid å se bort fra dette, siden dette tiltaket omfatter bare 10 pst. av deltakerne.

jobb settes til 35 pst., i tråd med Tabell 5 i Vedlegg 2. De øvrige forutsetningene beholdes. Kostnaden ved tiltaket settes til kr 13 600, i tråd med Tabell 1.

Dette gir en netto samfunnsøkonomisk gevinst på kr 72 317 ved å tilby én ekstra tiltaksplass, samlet over de årene som gjenstår fra tiltakets slutt til deltakeren går over i alderspensjon. Den samfunnsøkonomiske gevinsten er beregnet til kr 88 638, og kostnaden til kr 16 320.

#### *Tidsbegrenset lønnstilskudd*

For tidsbegrenset lønnstilskudd får vi en svært høy samfunnsøkonomisk nettogevinst. Det er imidlertid viktig å merke seg at det er flere mulige uheldige virkninger ved lønnstilskudd som denne analysen ikke fanger opp. Deltakere på tidsbegrenset lønnstilskudd kan fortrenge andre ansatte. De kan også fortrenge seg selv, i den forstand at de også uten lønnstilskuddet kunne fått den aktuelle jobben, jf. at ordningen innebærer insentiver for arbeidsgiver og deltaker til å framstille deltakeren som mindre produktiv enn vedkommende reelt er, og slik velte lønnskostnadene over fra bedriften til det offentlige. For dette tiltaket er det også særlig relevant at ikke alle som tilbys tiltak faktisk har behov for dette, men kunne skaffet seg en annen jobb på egenhånd. Alt dette tilsier at det for en del av deltakerne ikke vil være snakk om en produktivitetsevinst samfunnsøkonomisk sett, *selv om* tiltaket faktisk ender i ordinært arbeid. Vi operasjonaliserer dette ved å justere ned produktivitetsevinsten med 50 pst., jf. under.

Forutsetningene vi bruker er som følger, der vi sammenliknet med referansealternativet antar en annen overgangssannsynlighet til jobb, en annen effekt av tiltak og en annen kostnad ved tiltak. I tillegg tar vi hensyn til at deltakerne får lønn og betaler skatt av denne. Fordi dette tiltaket er organisert noe annerledes enn de andre, går vi igjennom analysen i noe detalj. Forutsetningene kan oppsummeres som følger:

- Overgangssannsynlighet til arbeid for de som *har* deltatt på tiltak er 62 pst., jf. Tabell 5 i Vedlegg 2. Antakelsene om lønn og sysselsettings- og trygdevarighet er de samme: De som får arbeid får en årslønn på kr 280 000, og står i arbeid i 25 år før pensjonsalder. I 10 år er de trygdede og mottar kr. 200 000 i offentlige ytelser per år.
- Personer som ikke har deltatt på tiltak har 58 pst. sannsynlighet for å få jobb. Vi antar dermed en effekt av tiltak på 4 prosentpoeng, mot 2 i gjennomsnitt. Det vises her til omtalen over

av resultatene i Hardoy og Zhang (2010), der det framgikk at lønnstilskudd hadde større effekt enn de andre tiltakene, om enn uten at denne ble tallfestet. Antakelsene om lønn, sysselsettings- og trygdevarighet er de samme: De som får jobb får en årslønn på kr 273 000, og står i arbeid i 24,75 år før pensjonsalder. I 10,25 år er de trygdede og mottar kr 200 000 i offentlige ytelser per år.

- De som ikke får jobb, uavhengig av om de har deltatt på tiltak eller ikke, antas som før å i gjennomsnitt senere motta en årslønn på kr 273 000 og stå i arbeid i 15 år før pensjonsalder. De er trygdede i 20 år og mottar kr 200 000 i offentlige ytelser per år.
- Utregningen av kostnadene ved tiltaket skiller seg fra analysen over på flere punkter.
  - Siden kostnaden ved tiltaket i praksis er å betrakte som en livsoppholdsytelse (gjennom bedriften deltakeren arbeider hos under tiltaket), lar vi ikke hele kostnaden inngå, men bare skattefinansieringskostnaden. Kostnadene ved en ekstra tiltaksplass er kr 116 500. Vi legger til grunn at hele beløpet er lønnsrefusjon til bedriften som ansetter arbeidstakeren.
  - Det er også nødvendig å anta noe om kostnadene for de som ikke deltar på tiltak, da disse får en annen livsoppholdsytelse enn deltakerne. Vi legger til grunn at dette er dagpenger, som utgjør 62,4 pst. av inntektsgrunnlaget (uten tillegg). Inntektsgrunnlaget settes lik årslønna til de som får jobb uten å ha deltatt på tiltak, dvs. kr 273 000. Med ti måneder (antatt tiltaksvarighet) gir dette kr 141 959. Vi regner så skattefinansieringskostnaden av dette.
  - Vi legger til grunn at lønnsrefusjonen utgjør 50 pst. av samlet lønn. Det resterende (lønna som bedriften selv betaler) er da å betrakte som verdiskaping under tiltaket. Dette innebærer at også verdiskapingen også utgjør kr 116 500 per år.
  - I sum gir dette en *negativ* kostnad ved tiltaket:  
 $(116\,500 \cdot 0,2) - (141\,959 \cdot 0,2) = -5\,092$ . I tillegg kommer den ekstra verdiskapingen underveis i tiltaket.
  - Uendrede forutsetninger vedr. produktivitetsevækst, kalkulasjonsrente og skattefinansieringskostnad.

De ulike nytte- og kostnadsvirkningene blir som følger:

*Økt produksjon av varer og tjenester som følge av tidsbegrenset lønnstilskudd*

Verdien av den økte produksjonen settes lik den totale økningen i lønn over livsløpet til som én ekstra tiltaksplass medfører, der det siste leddet i første klammeparentes er økningen i produksjon på tiltaket. Verdien halveres så, pga. fortreningsseffekt:

$$[0,62(25 \cdot 280\,000) + 0,38(15 \cdot 273\,000) + 0,83 \cdot 116\,500] - [0,58(24,75 \cdot 273\,000) + 0,42(15 \cdot 273\,000)] \cdot 0,5 = \text{kr } 186\,893$$

*Skattefinansieringskostnadene forbundet med trygdeutbetalinger og finansiering av tiltak*

Skattefinansieringskostnadene forbundet med endringen i trygdeutbetalinger som følge av én ekstra tiltaksplass framkommer slik, der endringen i trygdeutbetalinger (uttrykket inne i parentesen) regnes ut tilsvarende som for pkt. 1:

$$0,20 \cdot \{ [0,62(10 \cdot 200\,000) + 0,38(20 \cdot 200\,000)] - [0,58(10,25 \cdot 200\,000) + 0,42(20 \cdot 200\,000)] \} = 0,20 \cdot \{ 2\,760\,000 - 2\,869\,000 \} = \text{kr } -21\,800$$

Skattefinansieringskostnadene ved å drive tiltaket er som forklart over:  
Kr – 5 092 per tiltaksplass.

*Netto samfunnsøkonomisk gevinst ved å tilby én ekstra tiltaksplass er dermed kr 213 785. Dette beløpet framkommer ved følgende regnestykke:*

Samfunnsøkonomisk gevinst ved én ekstra tiltaksplass (A)	kr 208 693
Økt produksjon av varer og tjenester som følge av tiltaket	kr 186 893
Skattefinansieringsgevinst ved reduserte trygdeytelser	kr 21 800
-Samfunnsøkonomisk kostnad ved én ekstra tiltaksplass (B)	kr – 5 092
<i>= Netto samfunnsøkonomisk gevinst ved én ekstra tiltaksplass (A-B)</i>	<i>kr 213 785</i>

*1.2.3 Sensitivetsanalyse*

Netto samfunnsøkonomisk gevinst av å tilbe flere plasser på arbeidsrettede tiltak for korttids arbeidsledige, ble for alle tiltak sett under ett anslått til kr 110 936. Bak dette anslaget ligger det

en rekke forutsetninger, som i større eller mindre grad er viktige for resultatet. Ved å endre på disse forutsetningene kan vi illustrere hva som er viktig for nettogevinsten, og også vise hva som skal til for at denne blir negativ. Tabell 1.5 viser konsekvensene for nettogevinsten av at vi endrer én og én variabel sammenliknet med referansealternativet i 1.2.2, der de andre holdes uendret. Den variabelen som utpreger seg som særlig viktig, er effekten av tiltaket på jobbsannsynligheten. Hvis denne dobles fra 2 til 4 prosentpoeng, øker netto samfunnsøkonomisk gevinst av en ekstra tiltaksplass med om lag 130 pst. Hvis effekten halveres, reduseres den med 60 pst. Dersom det å delta på tiltak ikke påvirker jobbsannsynligheten overhodet, er det en samfunnsøkonomisk kostnad ved å tilby flere tiltaksplasser. Merk at dette gjelder selv om tiltaket fortsatt antas å ha en positiv effekt på lønn og sysselsettingsvarigheten. Merk også at vi i analysen ikke tar hensyn til at det å delta på tiltak gir lengre ledighetsperiode før man evt. kommer i jobb. Samlet betyr dette at tiltak som ikke har positiv effekt på jobbsannsynligheten kan ha en betydelig større samfunnsøkonomisk kostnad enn det vi her finner. På den lyse siden finner vi altså at det er samfunnsøkonomisk svært nyttig å tilby flere tiltaksplasser på tiltak som har stor effekt på jobbsannsynligheten.

Også effekten av tiltak på lønn er av stor betydning. Her skal det imidlertid sies at den effekten på 2,5 pst. som ligger inne i referansealternativet synes relativt kraftig, i og med at den skal gjelde yrkeslivet ut. Ved å anta en enda større økning, som her på 4 pst., er det ikke overraskende at nettogevinsten av tiltak øker betydelig. For effekten på sysselsettingsvarigheten er konsekvensene mer beskjedne, men her er kanskje også de alternative forutsetningene mer realistiske.

Det har også betydning hva vi antar som utgangsnivåer på overgangssannsynlighet, lønn og sysselsettingsvarighet, gitt samme effekter av tiltak som i referansealternativet. Hvis vi antar en overgangssannsynlighet til jobb etter tiltak på 40 pst. i stedet for 36 pst., og dermed 38 pst for de som ikke deltok (jf. antakelsen om en effekt av tiltak på 2 prosentpoeng), øker nettogevinsten med om lag kr 10 000, eller 10 pst. For sysselsettingsvarigheten har dette mer å si: Lengre sysselsettingsvarighet (men samme forskjell mellom tiltaksdeltakere og andre) gir betydelig høyere nettogevinst av tiltak.

Vi ser også at kostnadene av tiltaksplassene har relativt lite å si for netto gevinst i denne sammenhengen, men der det skal sies at vi ser bort fra lengre tiltakskjeder (dette omtales i avsnitt 1.2).

Tabell 2.2 Netto samfunnsøkonomisk gevinst ved andre forutsetninger

Forutsetning	Netto samfunnsøkonomisk gevinst
Referansealternativet	110 936
Alternative forutsetninger om effekten av tiltak	
Større effekt av tiltak på overgangen til arbeid (4 prosentpoeng)	171 971
Mindre effekt av tiltak på overgangen til arbeid (1 prosentpoeng)	80 418
Null effekt av tiltak på overgangen til arbeid	49 901
Større effekt av tiltak på sysselsettingsvarighet (ett år)	190 751
Mindre effekt av tiltak på sysselsettingsvarighet (en måned)	92 845
Null effekt av tiltak på sysselsettingsvarighet (25 år uavh. av tiltak)	84 331
Større effekt av tiltak på lønn (4 pst)	289 796
Mindre effekt av tiltak på lønn (1 pst)	76 076
Null effekt av tiltak på lønn (kr 280 000 uavh. av tiltak)	49 931
Alternative forutsetninger om utgangsnivåene	
Høyere overgangssanns. til arbeid (40 pst. etter tiltak, 38 ellers) <sup>1</sup>	121 066
Lavere overgangssanns. til arbeid (32 pst. etter tiltak, 30 ellers) <sup>1</sup>	100 806
Lengre sysselsettingsvarighet etter tiltak (30 år) <sup>1</sup>	154 836
Kortere sysselsettingsvarighet etter tiltak (20 år) <sup>1</sup>	67 036
Høyere lønn etter tiltak (kr 320 000) <sup>1</sup>	131 051
Lavere lønn etter tiltak (kr 240 000) <sup>1</sup>	90 821
Alternative forutsetninger om kostnadene av tiltak	
Lavere kostnad av tiltak (kr 8 000)	142 605
Høyere kostnad av tiltak (kr 80 000)	56 205

<sup>1</sup> Her antas samme effekt av tiltaket som i referansealternativet. Dvs. at differansen mellom utfallet for deltakere og ikke-deltakere er uendret.

#### 1.2.4 Konklusjon

Det å tilby arbeidsrettede tiltak til flere korttids arbeidsledige innvandrere vil under rimelige forutsetninger gi en netto samfunnsøkonomisk gevinst. I referansealternativet anslås gevinsten til kr 110 936, samlet over de årene som gjenstår fra tiltakets slutt til pensjonsalder. Konklusjonen om en netto gevinst er særlig sårbar for forutsetningene om *effektene av tiltak*, og da særlig effektene på overgang til arbeid og på videre lønnsutvikling. Kostnadene ved tiltaksplassen har mindre å si for de samlede effektene.

Grundige norske effektevalueringer har vist til dels betydelige forskjeller mellom effektene av ulike tiltak. For eksempel viser Hardoy og Zhang

(2010) at Opplæring og Tidsbegrenset lønnstilskudd har god effekt for innvandrere, mens Arbeidspraksis i ordinær virksomhet ikke har noen effekt (de vurderer ikke Oppfølging). For Arbeidspraksis i skjermet virksomhet finner vi da også lavere netto gevinst enn i referansetilfellet, selv om vi kun endrer på tiltakets effekt på overgang til arbeid, sannsynligheten for overgang til arbeid, og på kostnaden ved å drive tiltaket. For Arbeidspraksis i ordinær virksomhet finner vi da en netto samfunnsøkonomisk gevinst på kr 72 318. For Tidsbegrenset lønnstilskudd finner vi en betydelig høyere samfunnsøkonomisk gevinst, på kr 395 585, noe som for en stor grad skyldes at utformingen av dette tiltaket tilsier at de samfunnsøkonomiske kostnadene skal regnes på en

annen måte. Vi understreker uansett at dette tiltaket har enkelte problematiske sider bl.a. knyttet til fortregning og insentiver som det bør tas hensyn til i vurderingen av om det er ønskelig med flere slike tiltaksplasser.

### 1.3 Innvandrerkvinner med behov for større innsats

Den målgruppen vi her har i tankene er personer som ikke mottar ytelse til livsopphold fra det offentlige, som har få formelle kvalifikasjoner og ingen arbeidserfaring fra Norge. Et eksempel kan være hjemmeværende kvinner som forsørger familien.<sup>13</sup> Denne gruppen vil ha behov for en kombinasjon av kvalifikasjonsheving og arbeidstrening. Vi tar for oss nytte- og kostnadsvirkningene av flere plasser på programmet Ny sjanse, både fordi dette har «innvandrerkvinner fra landgrupper med lav sysselsetting» som en hovedmålgruppe og fordi det er bare for dette programmet vi har tilgang til kostnadstall. For å få et best mulig grunnlag for forutsetningene skjeler vi også til empiri fra Kvalifiseringsprogrammet.

*Ny sjanse* er en forsøksordning administrert av IMDi.<sup>14</sup> Programmet utformes i samarbeid med deltaker, og skal bestå av opplæring i norsk og evt. samfunnskunnskap, samt tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til arbeidslivet. *Ny sjanse* er kun rettet mot innvandrere. Vilkårene avhenger av målgruppe. For hjemmeværende innvandrerkvinner som ikke fra før mottar sosialhjelp, er stønaden i utgangspunktet 1G, opp til 2G hvis kommunene bidrar til finansieringen. Stønaden er skattepliktig. Maksimal varighet er to år.

Også *Kvalifiseringsprogrammet* er relevant for denne målgruppen.<sup>15</sup> En betydelig andel av de som har deltatt på *Ny sjanse* overføres dessuten til *Kvalifiseringsprogrammet*. Dette programmet administreres av NAV, og skal først og fremst inneholde arbeidsrettede aktiviteter, opplæringsaktiviteter og tett individuell oppfølging og veiledning. Varigheten er i utgangspunktet ett år, men kan forlenges. Deltakerne har rett til kvalifiseringsstønad på 2G (for personer over 24 år).

### Forutsetninger

Gjennomgangen følger samme mal som for de arbeidsledige i avsnitt 1.2.

### *Forutsetninger knyttet til verdien av økt produksjon av varer mv. samt videre trygdeforløp*

Vi må gjøre forutsetninger knyttet til arbeidsmarkedsutfall for de som deltar på tiltak og for de samme personene gitt at de ikke deltar på tiltak. Differansen mellom disse utfallene er *effekten* av å delta på tiltak. Arbeidsmarkedsutfallene:

- i. Overgangssannsynlighet fra tiltak til ordinært arbeid og til trygdeytelse. (Fordi en ikke-neglisjerbar andel vil gå tilbake til å bli forsørget av familien må også overgangen til trygd spesifiseres.)
- ii. Lønnsinntekt
- iii. Sysselsettingsvarighet
- iv. Videre trygdeforløp etter ledighetsperiode, både antall år og ytelsesbeløp

Generelt legger vi til grunn at personen er 32 år ved endt tiltak<sup>16</sup> og går av med alderspensjon ved fylte 67 år.

### *i. Overgangssannsynlighet til ordinært arbeid*

*Effekten av tiltak* bestemmer differansen mellom overgangssannsynligheten til jobb for en som har deltatt på tiltak, og for den samme personen uten tiltaksdeltakelse (basis-alternativet). Verken for *Ny sjanse* eller *Kvalifiseringsprogrammet* finnes det evalueringer som tar tilstrekkelig hensyn til at deltakerne kan skille seg fra ikke-deltakerne på viktige, ikke-observerbare punkter. Det virker imidlertid ikke opplagt rimelig å bruke samme forutsetning som for tiltakene i avsnitt 1.2. Tiltakene for hjemmeværende innvandrerkvinner har langt bredere siktemål enn arbeid/utdanning, som bedre språkferdigheter og helse. Samtidig virker det urimelig å anta null effekt av disse tiltakene, tatt i betraktning at de få resultatene som foreligger tilsier en viss overgang til arbeid. Samlet sett legger vi til grunn en effekt av de eksisterende tiltakene for denne gruppens overgangssannsynlighet til arbeid på 2 prosentpoeng.

<sup>13</sup> Vi ser altså bort fra at en betydelig andel av disse kvinnene mottar overgangsstønad.

<sup>14</sup> Omtalen av *Ny sjanse* er basert på Rundskriv 8/11 fra IMDi, "Tilskudd til *Ny sjanse*".

<sup>15</sup> Opplysningene om *Kvalifiseringsprogrammet* er hentet fra [www.nav.no](http://www.nav.no)

<sup>16</sup> Hovedtyngden av de som avsluttet tiltak er mellom 25 og 39 år. Antakelsen om 32 år er dessuten godt i tråd med at gjennomsnittlig alder ved avsluttet attføringstiltak i perioden 1995-2002 var 37 år, jf. Ekhaugen (2007), og vi må gå ut fra at deltakerne på slike tiltak i gjennomsnitt er eldre enn de vi her ser på.

Den faktiske overgangsraten til arbeid var 13 pst. i 2010, for vår målgruppe fra Ny sjanse.<sup>17</sup> Med andre ord var det 8 av 61 deltakere som dette året gikk fra Ny sjanse til ordinært arbeid, hvorav fem til heltidsarbeid og tre til deltid. Vi har ikke tilsvarende tall for Kvalifiseringsprogrammet.

Vi bemerker at en overgangsrate til arbeid etter tiltak på 13 pst. og en tiltakseffekt på 2 prosentpoeng impliserer en overgangsrate for ikke-deltakere på 11 pst., og dette kan synes noe høyt. Dette kan muligens forsvares ved at gruppen er heterogen, og at enkelte deltakere kan ha en betydelig høyere overgangssannsynlighet.

### ii. Lønnsinntekt

Det foreligger ikke noe godt grunnlag for verken å si noe om effekten av tiltak på lønn, eller hva denne gruppen tjener etter å ha deltatt på tiltak. Vi legger til grunn samme effekt på lønn som for korttids arbeidsledige, dvs. 2,5 pst. Tiltakene har til hensikt å heve deltakernes kompetanse, og i den grad de gjør det, virker det rimelig at de også bidrar til noe høyere lønn.

Gjennomsnittlig lønn settes til kr 220 000 (2010-kroner) for innvandrere som får arbeid etter å ha deltatt på tiltak. Dette er om lag 10 pst. under gjennomsnittslønnen for de 10 pst. lavest lønte i befolkningen.<sup>18</sup> Nivået er ment å gjenspeile de lave kvalifikasjonene til denne gruppen, samt at en betydelig andel antakelig jobber deltid.

### iii. Sysselsettingsvarighet

Tiltak kan også ha en effekt gjennom å bedre evnen til å beholde en jobb, og/eller til å få en ny hvis man mister den første. Begge deler skulle tilsi at det å delta på tiltak øker antall år man er i arbeid resten av livet. Dette foreligger det ingen studier av for denne gruppen. På usikkert grunnlag antar vi at deltakelse på arbeidsrettet tiltak øker sysselsettingsvarigheten med *tre måneder*. Dette er det samme vi antok for korttids arbeidsledige. Det som skulle tilsi at den var mindre for den gruppen vi her ser på, er at de nok har enda kortere sysselsettingsforløp i utgangspunktet (denne oppfatningen er dessverre ikke empirisk belagt). Samtidig skulle en vente at tiltak som virker kvalifikasjonshevende har større effekt på sys-

selsettingsvarigheten enn tiltak som er av mer formidlende art, og dette vil trekke i motsatt retning.

Samlet sysselsettingsvarighet fra tiltak til pensjonsalder settes til *10 år* (av 35 mulige) for personer som har deltatt på tiltak og fikk jobb etter dette. Som nevnt i avsnitt 1.2 er den mest relevante analysen vi har funnet i denne sammenhengen, en som tar for seg sysselsettingsvarighet etter arbeidsrettede tiltak for personer med ned-satt arbeidsevne *inntil tre år etter tiltaket*.<sup>19</sup> Tiltakene det her er snakk om er tidligere attføringstiltak. Her framgår det at for afrikanske innvandrerkvinner, varte 21 pst. av sysselsettingsforholdene 3 måneder eller mindre, 60 pst. varte 12 måneder eller mindre mens 29 pst. varte 24 måneder eller mer. Tallene er svært like for innvandrerkvinnene fra Asia. Om lag  $\frac{3}{4}$  av de som sluttet i den første jobben, fant seg en ny i løpet av få år.

For de som ikke fikk jobb etter tiltak, og etter ikke å ha deltatt på tiltak, forutsetter vi at de samlede sysselsettingsperiodene før pensjonsalder summerer seg til *5 år*. Dette gjennomsnittet rommer flere grupper med til dels svært ulike sysselsettingsvarighet, for eksempel de som deltok på tiltak og gikk videre til utdanning og så til jobb; de som deltok på tiltak og aldri kom seg inn i arbeidslivet; og de som ikke deltok på tiltak og der de fleste antakelig forble utenfor arbeidsmarkedet.

### iv. Videre trygdeforløp etter ledighetsperiode

Det virker rimelig å anta at tiltak for denne gruppen også vil øke deres sannsynlighet for å motta en stønad fra det offentlige, gjennom avklaring av arbeidsevne og informasjon om rettigheter. Slik virker arbeidsrettet tiltak motsatt for denne gruppen sammenliknet med de korttids arbeidsledige, der andelen trygdede ble antatt å være lavere blant de som hadde deltatt på tiltak. Videre skiller antakelsene seg her fra de for den forrige gruppen ved at andelen som mottar stønad, og varigheten på stønad, ikke varierer etter om deltakerne fikk jobb etter tiltaket eller ikke, kun etter om de faktisk deltok. Vi anser at disse forutsetningene er mer realistiske for denne gruppen.

Vi forutsetter at de som har deltatt på tiltak har en sannsynlighet for å motta offentlig stønad på *10 pst.* Tilsvarende sannsynlighet for de som ikke har deltatt, settes til *8 pst.* Gjennomsnittlig stø-

<sup>17</sup> Opplysninger fra IMDi per e-post.

<sup>18</sup> Regnet ut fra gjennomsnittlig årslønnen til de 10 pst. lavest lønte i 2009, som ifølge tall fra SSB var på om lag kr 230 000. Dette tilsvarer om lag 240 000 2010-kroner.

<sup>19</sup> Ekhaugen, T. (2007), "Long-term Outcomes of Vocational Rehabilitation Programs: Labor Market Transitions and Job Durations for Immigrants", *Memorandum fra Økonomisk institutt*, UiO, 10/2007. Artikkelen tar for seg de som deltok på tiltak i 1995-2002.



nadsvarighet for de som mottar stønad etter tiltaket, før pensjonsalder, er 10 år.

Den tiden kvinnene ikke er i jobb og ikke mottar stønad, forutsettes de å bli forsørget av familien.

Ytelsesbeløpet kvinnene mottar vil avhenge betydelig av hvilken ytelse det er snakk om. Disse kvinnene vil gjennomgående ikke ha opparbeidet seg rett til trygdeytelser før en eventuell jobb etter tiltaket. De mest realistiske stønadene er kanskje overgangsstønad, sosialhjelp og minstesatsen for uføretrygd. Overgangsstønad utgjør 2 G. Sosialhjelp er skjønnbasert og varierer mellom kommunene, men ifølge retningslinjene skal en enslig med ett barn i aldersgruppen 6-10 år få kr 7 969 per måned ved inngangen til 2011, dvs. kr 95 628 per år.<sup>20</sup> Minstepensjonen for en enslig pensjonist utgjør 2 G, vel å merke ved full trygdetid (40 år). I 2010, som er året vi regner kostnadene for, tilsvarte 2 G kr 151 282. Med tanke på at ikke alle i denne målgruppen vil ha opparbeidet seg fulle trygderettigheter, og at overgangsstønden har en relativt kort varighet, setter vi årlig ytelse til kr 100 000.

#### *Forutsetninger knyttet til kostnader av tiltak*

For å finne samlede kostnader per ekstra tiltaksplass må vi gjøre forutsetninger om varigheten av tiltaket og kostnad per måned (driftstilskudd mv. og ytelse til livsopphold).

Når det gjelder varigheten av tiltaket, settes denne til to år. Dette er maksimal varighet for Ny sjanse. De som gikk ut av Ny sjanse i 2009 hadde i gjennomsnitt vært med i ni måneder, for alle deltakerne sett under ett. Men siden en betydelig andel av deltakerne går videre til Kvalifiseringsprogrammet (og antakelig også andre former for avklaring) etterpå, velger vi å anta en høyere gjennomsnittlig varighet. Slik åpner vi implisitt for tiltakskjedning, noe som virker særlig relevant for denne gruppen – som må antas å ha en lang vei å gå mot arbeidslivet. Vi setter varigheten på tiltak lik maksimalvarigheten.

For driftskostnader mv. har vi fått tilgang til kostnadstall for enkelte kommuner, men understreker at disse ikke nødvendigvis gjelder for Ny sjanse sett under ett. Det har for øvrig ikke vært et alternativ å bruke kostnader for Kvalifiseringsprogrammet, da det fra NAV kun oppgis et (bredt) intervall som gjelder for hele gruppen av deltakere, og der det påpekes at det ikke er grunnlag

for å plassere vår målgruppe i den ene eller den andre enden av intervallet.

For Narvik var kostnadene for Ny sjanse i gjennomsnitt om lag kr 13 000 per deltaker per måned i 2010, utenom ytelse til deltaker. Dette inkluderer driftsutgifter, kursutgifter og personalkostnader til prosjektleder (lønn, arbeidsgiveravgift og pensjon). Med en kursvarighet på to år gir dette en total kostnad på kr 312 000.

For Trondheim var kostnadene utenom deltakerytelse kr 66 443 per år, dvs. samlet kr 132 886 over to år. Disse kostnadene er inndelt på en noe annen måte enn for Narvik, i tilskudd fra IMDi, kommunal egenfinansiering og andel husleie/strøm, men skal etter det vi forstår inkludere de samme kostnadene. Det understrekes imidlertid at Trondheim ikke kjøper tiltak utenfra til denne gruppen.

Vi legger til grunn kostnader som ligger mellom disse to, på kr 220 000 over to år.

Deltakerne mottar en ytelse tilsvarende 1 G per år, dvs. kr 151 282 til sammen over de to årene. Denne kan suppleres med en ytelse fra kommunene på inntil 1 G årlig, men vi legger til grunn at kommunene ikke gjør dette.

#### *Andre forutsetninger*

Disse er felles for alle gruppene vi ser på, og er beskrevet i avsnitt 1.1.

#### *1.3.1 Anslag på nytte- og kostnadsvirkninger*

Forutsetningene over kan oppsummeres som følger:

- Personer som har deltatt på tiltak har 13 pst. sannsynlighet for å få jobb. De som får jobb, får en årslønn på kr 220 000 og står i arbeid i 10 år før pensjonsalder.
- Personer som ikke har deltatt på tiltak har 11 pst. sannsynlighet for å få jobb. De som får jobb, får en årslønn på kr 215 000 og står i arbeid i 9,75 år før pensjonsalder. De har 8 pst. sjanse for å gå over til en offentlig stønad. De som gjør det, mottar ytelse i 10, 25 år, med kr 100 000 per år.
- Personer som ikke får jobb, uavhengig av om de har deltatt på tiltak eller ikke, får en årslønn på kr 215 000 og står i arbeid i 5 år før pensjonsalder.
- Personer som har deltatt på tiltak har 10 pst. sannsynlighet for å motta en offentlig ytelse i etterkant. Disse vil motta stønad i 10 år. Stønden er på kr 100 000 per år.

<sup>20</sup> NAVs hjemmeside, Veiledende retningslinjer for økonomisk stønad 2011.

- Personer som har deltatt på tiltak har 8 pst. sannsynlighet for å motta en offentlig ytelse i etterkant. Disse vil motta stønad i 10 år. Stønden er på kr 100 000 per år.
- Kostnadene ved en ekstra tiltaksplass er kr 312 000 for full varighet (to år). I tillegg kommer kr 151 282 i ytelse til deltakerne.
- Produktivitetsveksten (økningen i reallønn og ytelser) er lik kalkulasjonsrenten.
- Skattefinansieringskostnadene er 20 pst.

Vi kan nå regne ut de ulike nytte- og kostnadsvirkningene av at flere innvandrere deltar på arbeidsrettede tiltak, med utgangspunkt i punktene 1-5 over.

*1. Økt produksjon av varer og tjenester som følge av tiltaket*

Verdien av den økte produksjonen settes lik den totale økningen i lønn over livsløpet til som én ekstra tiltaksplass medfører:

$$[0,13(10 \cdot 220\,000) + 0,87(5 \cdot 215\,000)] - [0,11(9,75 \cdot 215\,000) + 0,89(5 \cdot 215\,000)] = \text{kr } 33\,913$$

*6. Kostnader forbundet med å opprette og drive tiltaksplassene*

Kr 220 000 per tiltaksplass. (Ytelsen til deltakerne inngår kun ved skattefinansieringskostnadene.)

*7. Skattefinansieringskostnadene forbundet med trygdeutbetalinger og finansiering av tiltak*

Skattefinansieringskostnadene forbundet med endringen i trygdeutbetalinger som følge av én ekstra tiltaksplass framkommer slik, der vi ser at økt trygdesannsynlighet gir økte skattefinansieringskostnader:

$$0,20 \cdot \{ [0,10(10 \cdot 100\,000)] - [0,08(10 \cdot 100\,000)] \} = \text{kr } 4\,000$$

Skattefinansieringskostnadene ved å drive tiltakene er følgende, der første ledd angir kostnadene ved drift og andre ledd ytelsen til livsopp- hold:

$$0,20(220\,000 + 151\,282) = \text{kr } 74\,256$$

*Netto samfunnsøkonomisk kostnad ved å tilby én ekstra tiltaksplass* til denne gruppen er dermed kr 264 343. Beløpet og fortegnet drøftes under. Det framkommer ved følgende regnestykke:

Samfunnsøkonomisk gevinst ved én ekstra tiltaksplass (A)	kr 29 913
Økt produksjon av varer og tjenester som følge av tiltaket	kr 33 913
Skattefinansieringsgevinst ved reduserte trygdeytelser	kr 4 000
-Samfunnsøkonomisk kostnad ved én ekstra tiltaksplass (B)	kr 294 256
Kostnader forbundet med å opprette og drive tiltaksplassen	kr 220 000
Skattefinansieringskostnader ved tiltaksplass og ytelse	kr 74 256
<i>= Netto samfunnsøkonomisk kostnad ved én ekstra tiltaksplass (A-B)</i>	<i>kr 264 343</i>

*1.3.2 Sensitivitetsanalyse*

Vi forsøker her å forklare konklusjonen om samfunnsøkonomisk netto *kostnad*, og vurderer samtidig konsekvensene av enkelte alternative forutsetninger. Videre gir vi eksempler på hva som må til for at tiltaket skal innebære en samfunnsøkonomisk netto gevinst.

Konklusjonen om at flere tiltaksplasser for denne målgruppen innebærer en samfunnsøkonomisk netto *kostnad* på kr 264 343 per plass, må ses i sammenheng med følgende:

- Et arbeidsrettet tiltak for deltakere med så svake utgangspunkt og sammensatte behov må vare over relativt lang tid og inneholde betydelig individuell tilpasning og oppfølging for å kunne ventes å ha noen effekt på overgangsraten til arbeid. Begge deler tilsier et betydelig dyrere tiltak enn de vi vurderte for korttids arbeidsledige. Et tiltak til halve prisen (inkl. halv ytelse til deltaker), for eksempel pga. ett i stedet for to års varighet, gir en samfunnsøkonomisk netto kostnad på kr 117 216. Her antas alt annet å være likt som i stad, dvs. også effekter og overgangsrater.
- Det at deltakerne ikke i utgangspunktet mottok en ytelse gjør at også ytelse under tiltak må regnes inn. Vi ser imidlertid ingen grunn til å regne på kostnadene uten ytelse til deltakerne. Dersom ytelsen settes til 2 G i stedet for 1 G per år, slik det åpnes for, øker den samfunnsøkonomiske nettokostnaden til kr 294 600.
- Det antas at tiltaket gir økt overgangssannsynlighet til trygd. Dette virker rimelig, men i annet fall er netto kostnad på kr 260 343.

- Overgangsraten til arbeid etter tiltak er satt til 13 pst. Dersom denne i stedet er 8 pst., blir den samfunnsøkonomiske nettokostnaden, alt annet likt (også effekten av tiltak), kr 269 531.
- Dersom den i stedet er 18 pst., blir den samfunnsøkonomiske nettokostnaden kr 259 156.
- Tiltaket antas å ha en effekt på 2 pst. Med 4 pst. i stedet, alt annet likt, blir samfunnsøkonomisk netto kostnad kr 243 919.

Vi understreker også at analysen ikke tar hensyn til andre nyttevirksomheter enn de på produktivitet og skattefinansieringskostnader. Disse er antakelig mer relevant for denne målgruppen enn for de korttids arbeidsledige, da tiltakene for hjemmeverende kvinner kan ha et langt bredere siktemål enn å få dem i arbeid. Mulige ytterligere positive nyttevirksomheter for samfunnet er:

- Bedre norskkunnskaper kan gjøre det enklere å hjelpe barna med leksene og følge dem opp på annet vis. Dette kan bedre deres arbeidsmarkedsutfall og forhindre kriminalitet.
- Økt velferd for kvinnene på andre måter, for eksempel i form av glede ved selvforsørging og kollegialt fellesskap på arbeidsplassen eller på tiltaket.

Dersom disse nyttevirksomhetene er høyere enn den netto kostnaden vi har beregnet, kan det likevel være samfunnsøkonomisk gunstig å opprette flere slike tiltaksplasser. Konkret krever dette at denne *mernytten* ved tiltaket over resten av livsløpet før pensjonsalder skal komme opp i kr 264 343 for at det kan tilrås å opprette flere slike plasser.

Slik vi ser det er det ikke mulig å finne noenlunde realistiske forutsetninger som innebærer at tiltaket gir en samfunnsøkonomisk netto *gevinst* dersom vi ser bort fra den ikke tallfestede *mernytten* omtalt over.

Vi konstaterer først at det ikke er tilstrekkelig å skru opp overgangsraten til arbeid etter tiltak til for eksempel 30 pst. i stedet for 13 pst., så lenge effekten av tiltaket antas konstant lik 2 pst. og de som ikke har deltatt på tiltak dermed har en overgangsrate på 28 pst. Netto kostnad er da på kr 246 706, dvs. at det heller ikke ville vært tilstrekkelig å samtidig halvere kostnaden ved tiltaket.

Dersom i stedet *effekten av tiltaket på overgangsraten til arbeid* økes betydelig, fra 2 til 8 prosentpoeng, men med overgangsraten til arbeid etter tiltak og kostnader som i referansealternativet, reduseres netto kostnad til kr 203 070. Det vil si at tiltaket fortsatt ikke gir en netto gevinst – og heller ikke ville gjort det ved halverte tiltakskostnader.

Dette betyr naturligvis ikke at det ikke finnes forutsetninger som gir en samfunnsøkonomisk netto gevinst av dette tiltaket, uten å ta inn mer nytte. For eksempel gir følgende kombinasjon av avvik fra referansealternativet en netto gevinst på kr 9 322 per tiltaksplass over resten av deltakerens yrkesaktive liv:

- økt effekt av tiltak til 8 prosentpoeng (13 pst. overgangsraten etter tiltak, 5 pst. uten),
- økt effekt av tiltak på sysselsettingsvarigheten til tre år (mot tre måneder i referansealternativet) og økt sysselsettingsvarighet for alle: 12 år for de som får jobb etter tiltaket, 9 år for de som får jobb uten å ha deltatt på tiltak og
- halverte kostnader av tiltaket.

Utfordringen ligger i å få utviklet et tiltak som kan forsvare slike forutsetninger, gitt målgruppen.

#### 1.4 Samfunnsøkonomisk vurdering av rent aktiviserende tiltak

Også blant innvandrere er det en del som ikke med rimelighet kan ventes å kunne få ordinært arbeid. Det kan likevel være av verdi å tilby tiltak, men da ikke arbeidsrettede tiltak, men rent aktiviserende. En kunne se for seg ulike tiltak med vekt på andre mål enn arbeid, for eksempel knyttet til språk, barneoppdragelse og helse. Nyttens vil imidlertid uansett være kompleks å tallfeste, og vi beregner derfor bare kostnadene: Først beregner vi de samfunnsøkonomiske *kostnadene* ved dette tiltaket. Dernest slår vi fast at den samfunnsøkonomiske *nyttens minst* må være lik dette beløpet for at tiltaket skal være samfunnsøkonomisk tilrådelig.

Generelt vil de samfunnsøkonomiske gevinstene og kostnadene ved å øke antall tiltaksplasser være knyttet til følgende, jf. også avsnitt 1.1:

1. Økt produksjon av varer og tjenester
2. Endret velferd av å delta på tiltaket, der fortegnet avhenger av preferansen for fritid
3. Positive konsekvenser for tredjepart ved tiltaksdeltakelse, herunder for pårørende
4. Kostnader forbundet med å opprette og drive tiltaksplassene
5. Skattefinansieringskostnadene forbundet med endrede stønadsutbetalinger og finansiering av tiltak

Pkt. 1 vil i denne sammenhengen være en eventuell verdi av økt produksjon på tiltaket, dvs. salgsinntekter fra denne produksjonen.

Pkt. 2 vil som tidligere være svært vanskelig å tallfeste, og omfatter glede ved kameratskap,

bedret økonomi og egennytte av en eventuell kompetanseheving. I motsatt retning trekker tap av fritid, noe som vel å merke bare er relevant hvis tiltaket ikke er frivillig.

Pkt. 3 kan dreie seg om økt nytte for familien ved økte familieinntekter eller bedre kunnskaper om helse og barneoppdragelse.

Pkt. 4 og 5 er som for avsnitt 1.3: Kostnader ved opprettelse og drift av tiltaksplassene, samt skattefinansieringskostnadene ved økte utgifter til dette, og til stønad til deltakerne.

Siden vesentlige deler av nytten er så vanskelig å tallfeste, velger vi altså her en annen innfallsvinkel enn i avsnitt 1.3 og 1.4.

Tiltaket vi er bedt om å vurdere er rimeligste alternativ av Varig tilrettelagt arbeid (VTA)-plasser i regi av arbeidsmarkedsbedriftene. I 2011 var dette kr 27 540 per år.<sup>21</sup> For å sikre sammenliknbarhet med avsnitt 1.2 og 1.3 ønsker vi å bruke 2010-tall, og runder derfor dette noe ned til kr 26 700 per år. I tillegg kommer skattefinansieringskostnaden på kr 5 340 per år.

I tillegg kommer skattefinansieringskostnaden ved ytelse til deltakerne. Det vi her trenger er økningen i ytelse som tiltaket innebærer. Vi legger til grunn at de potensielle deltakerne ikke har tidligere arbeidserfaring fra Norge. Dette innebærer at en sannsynlig ytelse enten er minstepensjon

<sup>21</sup> "Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift" under overskriften Attføringstilskudd. Tilsvarende sats under overskriften Lønnstilskudd var kr 16?100 per måned.

eller en egen ytelse tilsvarende Ny sjanse. Videre legger vi til grunn at de ikke i utgangspunktet mottar en ytelse, evt. at denne er lav. De relevante ytelsene tilsier begge maksimalt 2 G (uten tillegg) avhengig av hhv. trygdetid og målgruppe. Vi antar en gjennomsnittlig økning i ytelsen på 1,5 G, dvs. kr 113 462 per år. Denne antakelsen kan innebære retten til ytelse er begrenset, eller at noen av deltakerne mottok noe fra før. Skattefinansieringskostnaden forbundet med denne økningen er kr 22 692 per år.

Dette gir følgende samfunnsøkonomiske kostnader ved én ekstra tiltaksplass per år:

Kostnader til tiltak	kr 26 700
+ Skattefinansieringskostnader ved tiltaksplass og ytelse	kr 28 032
= <i>Samfunnsøkonomisk kostnad ved én ekstra tiltaksplass per år</i>	<i>kr 54 732</i>

Med en forutsetning om kalkulasjonsrente lik produktivitetsvekst, kan vi se bort fra at dette er 2010-priser og konkludere med at de samfunnsøkonomiske kostnadene per tiltaksplass vil være kr 54 732 per år så lenge tiltaket varer.

For at dette skal kunne anses som samfunnsøkonomisk gunstig, må den årlige mernytten av tiltaket tilsvare minst dette. Vi viser til punkt 1-3 over for eksempler på hva slags nytte det her kan være snakk om.

# Norges offentlige utredninger 2010 og 2011

## **Statsministeren:**

### **Arbeidsdepartementet:**

Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet.  
NOU 2010: 1.

Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2010.  
NOU 2010: 4.

Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering.  
NOU 2010: 5.

Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2011.  
NOU 2011: 5.

### **Barne-, likestillings- og inkluderings- departementet:**

Nemndsbehandling av forbrukertvister. NOU 2010: 11.  
Velferd og migrasjon. NOU 2011: 7.  
Bedre integrering. NOU 2011: 14.

### **Finansdepartementet:**

Pensjonslovene og folketrygdreformen I.  
NOU 2010: 6.

Bedre rustet mot finanskriser. NOU 2011: 1.  
Ny finanslovgivning. NOU 2011: 8.

### **Fiskeri- og kystdepartementet:**

### **Fornyings-, administrasjons- og kirke- departementet:**

Håndhevelse av offentlige anskaffelser. NOU 2010: 2.

### **Forsvarsdepartementet:**

### **Helse- og omsorgsdepartementet:**

Drap i Norge i perioden 2004–2009. NOU 2010: 3.

Arbeid for helse. NOU 2010: 13.

Økt selvbestemmelse og rettssikkerhet. NOU 2011: 9.

Innovasjon i omsorg. NOU 2011: 11

### **Justis- og politidepartementet:**

Ny klageordning for utlendingssaker. NOU 2010: 12.

I velferdsstatens venterom. NOU 2011: 10.

Juryutvalget. NOU 2011: 13.

### **Kommunal- og regionaldepartementet:**

Kompetansearbeidsplasser – drivkraft for vekst  
i hele landet. NOU 2011: 3.

### **Kulturdepartementet:**

Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt –  
om moderne mediestøtte. NOU 2010: 14.

Ytringsfrihet og ansvar i en ny mediehverdag.  
NOU 2011: 12.

### **Kunnskapsdepartementet:**

Mangfold og mestring. NOU 2010: 7.

Med forskertrang og lekelyst. NOU 2010: 8.

Et åpnere forskningssystem. NOU 2011: 6.

### **Landbruks- og matdepartementet:**

Mat, makt og avmakt. NOU 2011: 4.

### **Miljøverndepartementet:**

Et Norge uten miljøgifter. NOU 2010: 9.

Tilpassing til eit klima i endring. NOU 2010: 10.

### **Nærings- og handelsdepartementet:**

Mellomlagerløsning for brukt reaktorbrensel og  
langlivet mellomaktivt avfall. NOU 2011: 2.

### **Olje- og energidepartementet:**

### **Samferdselsdepartementet:**

### **Utenriksdepartementet:**

## Bestilling av publikasjoner

### Offentlige institusjoner:

Departementenes servicesenter

Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)

Telefon: 22 24 20 00

### Privat sektor:

Internett: [www.fagbokforlaget.no/offpub](http://www.fagbokforlaget.no/offpub)

E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Trykk: 07 Oslo 06/2011



kunnskapsbasert inn  
fattigdom levekår aktivitetsplikt  
samfunnsøkonomi rekrutte

