

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

Sammendrag

Foreløpig utgave

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

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 utvalgsperioden 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 tilrå 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 sammenlignbare 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. Sammenlignet 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. Sammenlignet 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 framskriving 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 radikaliserings 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 sammenlignet med befolkningen som helhet og også sammenlignet med menn med innvandrerbakgrunn.

Barn med innvandrerbakgrunn opplever oftere enn andre barn å ha foreldre som står utenfor 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 innvandrergupper 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 brukes 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, sjenerøst 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 utjevne, 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 innvandrererelever 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 resultater enn sine medelever: nær dobbelt så mange er på laveste nivå i leseferdigheter, og innvandrererelever 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. Utdanningssystemet 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 avvirket, og frigitte midler omfordeles 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 innvandrererelever 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 opplæringstilbud, 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 norskferdigheter 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 utruller 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 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.

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 tilsvarer 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 medieomtale 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 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 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 boligkonsentrasjon. 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 osv. Dokumentasjonen som er gjennomgått viser at det er andre årsaker enn bokkonsentrasjon 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.

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 fellesspråket 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 delbydelsnivå, 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 aktivitetstøknings 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 omdisponering av midler innenfor eksisterende økonomiske 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 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 innfasat
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

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 gjengis i sin helhet nedenfor.

Foreløpig utgave

1.14 Forslag til mål, strategier og tiltak

Kapittel 5 Levekår i innvandrerbefolkningen

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, og 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 utdanningssystem 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.

Andre strategiske grep

I tillegg kan det være behov for:

- tjenester som kompenserer for lav inntekt, for eksempel tilgang 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 tilbud 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. De må være lett tilgjengelige og 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 en av tre innenfor kriminalomsorgen benytter tolk ved behov. Bare én av tre domstoler har faste rutiner for å kontrollere tolkenes kvalifikasjoner.¹ 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 koordinatorene som kan bidra til å samordne tiltak og vise vei i det offentlige tjenesteapparatet (veivisere). Bruke flyktingguide, fadderordninger etc. Følge opp prøveprosjekt med ”linkarbeidere” som skal sikre at somaliere 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, eldresentre 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

¹ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2009), *Bruk av tolk i straffesakskjeden*, IMDi-rapport 6-2009, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Kunnskapsbehov

Bruken av indikatorer som vedvarende lavinntekt, gir ikke et fullstendig bilde av utviklingen av levekår 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 resten av befolkningen.

Vi vet lite om innvandrernes opplevelse av fattigdom. En del av dem 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 familier 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 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 jevnlig, 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

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 innvandrerens 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.² 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 selvhjelpenhet, 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 (sjanselighet), men det skal også være et mål om *lik*

² 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.

yrkesdeltakelse (resultatlikhet). Arbeidsforholdene 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 arbeidsinnvandrer 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. Deretter 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 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.³ Tilsvarende 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.⁴

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.

³ Kvinner med innvandrerbakgrunn som er sysselsatte eller under utdanning er slått sammen til en gruppe med fellesbetegnelsen "Aktiv status". De øvrige gruppene står følgelig 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.

⁴ For nærmere omtale av forslaget vises det til avsnitt 6.8.4, Diskriminering i arbeidslivet.

For det andre vil det, i tillegg til varige systemendringer, være behov for en ekstraordinær, målrettet innsats for å øke sysselsettingen og redusere 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.⁵ Arbeidsmarkedet stabiliserte seg i 2010.⁶ 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 tilleggsutdanning slik at kompetansen er gyldig i det norske arbeidsmarkedet.⁷ Opplæring i norsk og faglig kvalifisering er en investering for samfunnet i form av økt omstillingsevne.

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.

Sysselsetting og ledighet

Hovedmål

Innvandrere skal ha tilnærmet samme yrkesdeltakelse og ledighetsnivå som befolkningen som helhet.

⁵ Utfordringene vil selvfølgelig være avhenging av arbeidsmarkedsforholdene for eksempel om det høy eller lavkonjunktur.

⁶ Arbeids- og velferdsdirektoratet (2011), *Årsmelding NAV 2010*, Arbeids- og velferdsdirektoratet

⁷ Det vises til nærmere omtale av godkjenningsordninger og supplerende kvalifisering i kapittel 9, Bedre bruk av innvandreres medbrakte kompetanse.

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 norskkunnskaper 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 med 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 norskerferdigheter.⁸ Videre vises det til at saksbehandlerne selv framhever behovet for tettere oppfølging som et område der NAV har sitt største forbedringspotensial.

⁸ Djuve og Tronstad (2011)

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 de 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 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 Asia, Afrika 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 innvandrergrupper 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 innebærer 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 stønaden avkortes tilsvarende den tiden man er borte.⁹ Utvalget ønsker ikke å bygge opp under ytelser som gir inntekt uten at det blir stilt krav om aktiv deltakelse.

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”¹⁰ 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.

⁹ 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.

¹⁰ I forbindelse med ny uførereform 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/jobb/article3823515.ece>, hentet 02.06.2011. For mer informasjon om uførereformen se Prop. 130 L (2010-2011), Endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre), Arbeidsdepartementet.

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. Utvalget 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 avvikende 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 sysselsetting 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 flergenerasjonshusholdninger 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.”

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 sysselsettingsrad 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 innvandrerkvinnens 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 (NOU 2010: 7) og Fordelingsutvalget (NOU 2009: 10).¹¹

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 fordelings effekter. 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.

¹¹ NOU 2010: 7, Mangfold og mestring, NOU 2009: 10, Fordelingsutvalget

Begrunnelsen er både at kontantstøtteordningen fungerer som en barriere for barns deltakelse i barnehagen, og at ordningen virker hemmende for innvandrerkvinnens 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.¹² 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.¹³ 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 innvandrerkvinnens arbeidsmarkedstilnytning for å kunne utforme effektive kvalifiseringstiltak.

Tiltak

- Økt bruk av dokumenterte effektive kvalifiseringstiltak for kvinner
- 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 overgangsstønadsordningen 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

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

¹² NOU 2009: 10, Fordelingsutvalget

¹³ Kavli, Nielsen og Sandbæk (2010)

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
- 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 avvik 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.

I overgangen mellom skole og jobb bør en rekke tiltak vurderes for å sikre at alle ungdommer med innvandrerungdom 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.

Utvalget er derimot opptatt av at norskfødte med innvandrerforeldre har like muligheter og når like resultater i utdanningssystemet sammenliknet med ungdommer i befolkningen som helhet. Det vises til utdanningskapittelet 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.

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 nås 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 ordningen¹⁴ 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 innstilling¹⁵ om implementering av

¹⁴ Tronstad, K. R. (2010), *Mangfold og likestilling i arbeidslivet: Holdninger og erfaringer blant arbeidsgivere og tillitsvalgte*, Fafo-rapport 2010:39

¹⁵ NOU 2009: 14, Et helhetlig diskrimineringsvern

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 diskriminerings art, omfang og årsaker
- Opplæring og kompetanseutvikling om diskriminerings art, omfang og årsaker rettet mot arbeidsgivere, tillitsvalgte og arbeidstakere. Dette kan for eksempel gjennomføres som del 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 innvandrerforeldre 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 innvandrerforeldre 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

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 sysselsettingsnivå 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 tilegne 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.¹⁶ For det andre vil manglende 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 stortingsmelding 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

¹⁶ Friberg (2009), Valenta, Thorshaug og Berg (2009)

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 familiegjenforente, jf. bl.a. Ny i Norge som utgis av IMDi og er oversatt til engelsk, polsk, tysk og litauisk¹⁷ og boken Intro og samfunnskap som også er oversatt til flere språk og tar opp mange aktuelle tema som også berører arbeidsinnvandrere.¹⁸ Kjennskap til lover og regler i Norge og informasjon om arbeids- og samfunnsliv 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.

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 familiegjenforente 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 samfunnsliv, 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 familiegjenforente til arbeidsinnvandrere som er sysselsatte
- Andel arbeidsinnvandrere og familiegjenforente som fullfører norskopplæring

¹⁷ IMDi skal utvide målgruppen for Ny i Norge til å også inkludere informasjon til familiegjenforente. Videre er det planlagt å oversette Ny i Norge til flere andre relevante språk.

¹⁸ Se www.intro.cappelen.no, hvor boken finnes i flere språkversjoner

- Arbeidsinnvandreres og familiegjenforentes 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 ansettelser, slik at flere personer kan bli sysselsatt. Et deregulert arbeidsliv vil legalisere den skyggeøkonomien på arbeidsmarkedet hvor mange innvandrere i dag arbeider.”

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 (se nærmere omtale i utdannings- og kvalifiseringskapitlet). Det vis for øvrig til egen omtale av godkjenning og supplerings 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.

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

Foreløpig utgave

Kapittel 7 Utdanning

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.

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 opplæringssystem handler om *fellesskap, demokrati, deltakelse, (gjensidig) ansvar, mestring og utbytte*.¹⁹

- 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 dobbeltstandarden 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.

Integrering innenfor rammene av et felles utdanningsystem

Prinsippet om et felles opplæringssystem har tradisjonelt stått sterkt i norsk politikk.²⁰

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

¹⁹ 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

²⁰ 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).

opplæringsystemet nye utfordringer og nye muligheter. Det gjør det nødvendig å tenke gjennom hva som skal være opplæringsystemets felles verdigrunnlag, og hvilken rolle et felles opplæringsystem kan ha for integrering av personer med innvandrerbakgrunn.

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 språkopplæring²¹ 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.²²

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

²¹ GSI-tall for skoleåret 2010-2011 viser at andelen elever i ordinær grunnskole med særskilt norskopplæring har hatt en marginal økning fra 6,8 prosent i skoleåret 2009-10 til 7,1 prosent skoleåret 2010-11. Av 43 854 elever med særskilt norskopplæring skoleåret 2010-11 er det 16 576 som følger læreplanen 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, hentet 04.06.2011

²² Elever som ankommer i ungdomsskolealder eller senere.

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).^{23, 24} Et mål om resultatlikhet²⁵ 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.

Resultatlikhet 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

Resultatlikhet 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.²⁶ 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.²⁷ Begrepet forstås både som innsats på et tidlig tidspunkt i barns liv, og tidlig inngripen 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.

²³ Markussen (2010); St.meld. nr. 16 (2006-2007); St.meld. nr 31 (2007-2008)

²⁴ *Sjanselighet* har som utgangspunkt at alle mennesker har like muligheter til å treffe valg som angår ens eget liv.

²⁵ *Resultatlikhet* viser til et behov for å se på oppnådde resultater, ikke bare på like valgmuligheter.

²⁶ NOU 2010: 7

²⁷ 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)

Evalueringen av satsingen på tidlig innsats mot frafall i videregående skole trekker fram overgangsfaser som særlig viktige.²⁸ 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.²⁹ Dette vitner om et opplæringssystem som ikke har lykkes med å kompensere for ulike forutsetninger. Opplæringssystemet reproducerer, og forsterker til en viss grad, de sosiale forskjellene elevene kommer til skolen med.³⁰ 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 ses 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.³¹

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

²⁸ Rambøll Management (2010)

²⁹ Se for eksempel Lødding (2009)

³⁰ St.meld. nr. 16 (2006-2007); OECD (2006)

³¹ Birkelund og Mastekaasa (2009); Lødding (2009)

- 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 og som er tilpasset den enkelte skole. I kapittelet 10, Demokrati og deltakelse er det beskrevet tiltak for hvordan en kan styrke deltakelsen innen fritidsaktiviteter for barn/unge.”

Mållrettet 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.³²

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.³³

Prinsippet om tilpasset opplæring er nedfelt i opplæringslovens § 1-2 og er det styrende begrepet i *Kunnskapsløftet*.³⁴ De politiske rammene til tross - det er et sterkt behov for å tydeliggjøre begrepet 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

³² 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 reproducere 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.

³³ Engen (2004)

³⁴ 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.

innvandrerbakgrunn.³⁵ 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.³⁶ Tilrettelagt undervisning, læreplaner og læringsmateriell 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 skolerestater, er det behov for en nyansert og målrettet politikktutvikling.³⁷ 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.³⁸

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 politikktutvikling

Det faktum at innvandrerbefolkningen utgjør en svært sammensatt gruppe fordrer solid kunnskap om mangfoldet innad i denne delen av befolkningen, 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 sosiokulturelle 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. Forsknings samarbeid 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

³⁵ 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 *Likeverdig opplæring i praksis!*

³⁶ 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).

³⁷ Se Fekjær (2009) for en nærmere diskusjon av sammenhengen mellom innvandrerbakgrunn, sosial bakgrunn og utdanningsresultater.

³⁸ Brochmann, G. (2003), "The Multicultural Challenge". I: *Comparative Social Research*, vol. 22

svakheter i informasjons- og kunnskapsgrunnet om innvandrerbefolkningen på alle nivåer i opplæringssystemet.³⁹

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 kunnskapsgrunnet på feltet.⁴⁰

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 politikktviklingen 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 læringsutbytt.

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, språkvansker 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 læringsmaterieil 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.⁴¹

I den forbindelse vil det være nødvendig med en tydeliggjøring, og felles forståelse av, hvilke elever som omfattes av begrepet ”minoritetsspråklig elev”. Det er i dag store variasjoner i

³⁹ NOU 2010:7

⁴⁰ St.meld nr. 19 (2009–2010), Tid til læring, Kunnskapsdepartementet

⁴¹ 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.

begrepsbruk, for eksempel mellom ulike opplæringsnivåer og mellom (fylkes-)kommuner.⁴² 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 flerspråklighet, 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 opplæringssystemets 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

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.

⁴² 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.

God kvalitet på språkopplæringen og skoleforberedende aktiviteter for barn med innvandrerbakgrunn i førskolealder vil være et viktig bidrag til målet om resultatlikhet i opplæringssystemet. 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 deltagelse 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 deltagelse 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 språkstimuleringstilbud, foreslår utvalget å innføre en ordning med gratis språkstimuleringstiltak og andre skoleforberedende 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.⁴³ 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 deltagelsen 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.

⁴³ NOU 2009: 10

Tiltak

- Det skal gjennomføres tidlig og jevnlig språktesting 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 omfordeles 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

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.⁴⁴ 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 skriveferdigheter samt andre grunnleggende ferdigheter.

Inkluderingsutvalget støtter opp om Kunnskapsdepartementets forslag i stortingsmelding om ungdomstrinnet om å åpne for at skoleiere 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

⁴⁴ Manglende norskkunnskaper er ikke den eneste årsaken, manglende skolegang mm spiller også en rolle.

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 tilrettlagt 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 morsmål⁴⁵ 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 grobunn 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.⁴⁶ En helhetlig satsing på prioriterte språk som involverer sivilsamfunn, skoleledelse, skoleeier og regionale høyskoler, kan bidra til å gi et bedre

⁴⁵ Tema morsmål, <http://morsmal.no/>, hentet 04.06.2011

⁴⁶ 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 innvandrergrupperingers størrelse og engasjement fra foreldre og barn.

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.

Utvalgsmedlem Asle Toje har følgende merknad

”Det ikke er godt gjort at morsmålsundervisning faktisk styrker kapasiteten til å lære norsk. Erfaringer fra bl.a. Tyskland er at barn med ressurssvak 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.”

Tiltak

- Det utvikles et innføringstilbud for elever som innvandrer til Norge rett før, eller i løpet av, skolealder.⁴⁷
- Det iverksettes en umiddelbar ekstra innsats for sent ankomne elever. Den særskilte tilrettelagte språkopplæringen for minoritetsspråklige elever etter opplæringslovens § 2-8 styrkes.
- Sikre rekruttering av lærere med kompetanse på flerspråklighet
- Styrket satsing på ikke-vestlige fremmedspråk

Indikatorer

- Faglige resultater blant elever med innvandrerbakgrunn
- Andel elever som velger undervisning i ikke-vestlige fremmedspråk

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.⁴⁸ 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 klargjøring av rutiner og ansvarsforhold, og en styrking 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.

⁴⁷ Jf. St.meld. nr. 22 (2010-2011)

⁴⁸ 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)

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 foreldrerolle.⁴⁹

Tiltak

- Økt satsing på skolestøttende aktiviteter for barn med innvandrerbakgrunn med svake faglige forutsetninger. Tiltaket må inneholde et element av aktiv foreldreinnsats.
- Det må utvikles modeller for helhetlig og langsiktig samarbeid om elever med behov for språklig og faglig oppfølging. Arbeidet må ha særlig fokus på kartlegging, informasjonsoverføring og samarbeid mellom aktører på tvers av opplæringssystemets ulike nivåer.
- Det må utvikles gjensidig forpliktende samarbeidsmodeller mellom hjem, barnehage, grunnskole og videregående opplæring.

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 forskjell i ledighet mellom de med og uten fullført videregående opplæring.⁵⁰ 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 ytterligere marginalisering av innvandrerbefolkningen i 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 betydelig. En økning av fullføringsgraden med ca 10 prosentpoeng er beregnet til å spare samfunnet for fem milliarder kroner.⁵¹

⁴⁹ NAFO har på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet gjort forsøk med utprøving av ulike modeller for foreldresamarbeid på skoler med minoritetsspråklige elever, og gir i rapporten konkrete anbefalinger for videreutvikling lokalt. Kilde: NOU 2010: 7, s. 341-342

⁵⁰ Ledigheten blant grunnskoleutdannede var i 2006 dobbelt så stor som den gjennomsnittlige ledigheten (Gabrielsen og Lagerstrøm 2005).

⁵¹ Falck, T. m.fl.(2009), *Kostnader av frafall i videregående opplæring*, SØF-rapport nr. 08/09, Trondheim: Senter for økonomisk forskning

Økt satsing på det flerspråklige opplæringsstilbud i videregående opplæring

Majoriteten av elevene med innvandrerbakgrunn i videregående opplæring har selv innvandret til landet. For disse elevene, som for innvandrerelever 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 tilrår Inkluderingsutvalget at det utvikles et eget innføringstilbud for alle nyankomne elever i videregående opplæring.

Som i grunnskolen, forutsetter utvalget at innvandrerelever, også etter gjennomført innføringstilbud, ved behov får tilgang til et særskilt tilrettelagt språkopplæringsstilbud 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 tilrår 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.⁵²

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.
- En 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 standpunkt karakterer blant elever med innvandrerbakgrunn sammenliknet med øvrige elever
- Andel elever som velger undervisning i ikke-vestlige fremmedspråk

⁵² For nærmere beskrivelse av dette tiltaket, se foran i dette kapitlet.

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 språkvansker 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 opplæringstilbudet 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 Voksen opplæring 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.

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 lærekandidatordningen 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.⁵³ 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 lærlingeplass 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

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.

⁵³ Lødding (2009); Birkelund og Mastekaasa (2009)

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 flerspråklighet og tverrkulturelle 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

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 grunnskoletilbud 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.

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.⁵⁴ 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 uføretrygdete har gjennomgående svakere ferdigheter enn de som er i jobb eller studerer.⁵⁵ Personer som står utenfor arbeidslivet, står også utenfor den viktigste læringsarenaen for voksne. Dermed øker kompetansegapet. Dette er en situasjon som bidrar til økte sosiale forskjeller mellom grupper med lav og høy utdanning, og som samfunnsøkonomisk er svært dyrt.⁵⁶ Problemet er omfattende. Fordelingsutvalget viser til at det til sammen er om lag 700-800 000 voksne med utdanning under videregående nivå.⁵⁷

Ulike innvandrergupper kommer svært ulikt ut på arbeidsmarkedet. Det er viktig å fange opp og øke sysselsettingen blant innvandrere som står utenfor arbeidsmarkedet. Det gjelder særlig undersysselsatte kvinner og enkelte 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. Da er det nødvendig å øke innvandrerkvinnens deltakelse 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. Rekruttering til grunnleggende opplæring er viktig når det gjelder disse gruppene, og det trengs ordninger som fanger opp og sikrer at

⁵⁴ 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.

⁵⁵ 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 voksenbefolkningen: resultater fra "Adult Literacy and Life Skills"*, Nasjonalt senter for leseopplæring og leseforskning, Universitet i Stavanger

⁵⁶ OECD (2009), *Education at OECD. Core Findings and Policy Directions*, Paris: OECD

⁵⁷ NOU 2009:10, Fordelingsutvalget

voksne innvandrere får grunnopplæring, og at de som har behov kan gjennomføre grunnskole og videregående utdanning.

Inkluderingsutvalget anser at det må tilrettelegges bedre for at innvandrere med lave kvalifikasjoner, ikke bare skal få mulighet til å få grunnleggende kompetanse, men også skal ha reelle muligheter til å gjennomføre opplæringen hvor læringsutbyttet er optimalt for samtlige. Når samfunnet stiller høye krav til innvandreres deltakelse er det en forutsetning og nødvendighet at det tilrettelegges. Når samfunnet stiller krav om deltakelse i introduksjonsprogrammet og norskopplæringen er det også en forutsetning at det er et likeverdig tilbud for alle med høy kvalitet for alle deltakere.

Tilgang til grunnleggende kvalifisering vil bidra til styrke innvandreres posisjon på arbeidsmarkedet og bidra til å utjevne eksisterende forskjeller i sysselsettingsgrad og ledighet mellom innvandrere og den øvrige befolkningen. Inkluderingsutvalget mål om resultatlikhet starter med grunnleggende kvalifisering.

Voksenopplæringen

Hovedmål

Alle skal kunne lese og skrive norsk for å klare seg i dagliglivet og delta i arbeidslivet.

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 opprinnelseslandet. Utdanning gir muligheter for meningsfulle arbeidsoppgaver og økonomisk trygghet gjennom stabil arbeidslivstilknytning. Utdanning er også viktig i et generasjonsperspektiv. Barn og unges deltakelse og prestasjoner i det norske opplæringssystemet er i dag i stor grad betinget av foreldres utdannings- og inntektsnivå.⁵⁸ Utdanning for voksne vil sette foreldre i bedre stand til å støtte opp om barnas skolearbeid, som igjen gir grunnlag for sosial mobilitet.⁵⁹

Voksnes rett til grunnopplæring er et viktig virkemiddel for å bidra til utjevning av sosiale forskjeller 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 kvalifisere flere mennesker til å få kompetanse på videregående nivå.

Etter en samlet vurdering av grunnskole og videregående opplæring anbefaler utvalget en helhetlig reform av opplæringstilbudet for voksne med innvandrerbakgrunn. Utvalget anbefaler at det foretas en egen utredning av innholdet og organiseringen av

⁵⁸St.meld. nr. 16 (2006-2007), Og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring, Kunnskapsdepartementet

⁵⁹ 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 grunnskolens 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.

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. 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.

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, regelverk, finansieringssystem og forvaltningsansvar.
- Kartlegge innvanderes 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 tilpasning 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.⁶⁰
- Med et pragmatisk utgangspunkt, komme med forslag til hvordan organisasjons- og bevilgningsmodeller som best bidrar til å gjøre tiltakene mindre sårbare for svingninger i etterspørsel. Herunder er det særlig aktuelt å se på regionale løsninger, samt å vurdere de mulighetene som ligger i IKT løsninger.

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. Introduksjonsloven⁶¹ og forarbeidene til introduksjonsloven⁶² vektlegger formålet om økonomisk selvstendighet og forberedelse til yrkesliv og utdanning.⁶³

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 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.

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

⁶⁰ 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.

⁶¹ Rundskriv H-20/05, Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven), Kommunal- og regionaldepartementet

⁶² Ot.prp. nr 28 (2002-2003), Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven), Kommunal- og regionaldepartementet

⁶³ Deltakelse i samfunnslivet i en bredere forstand enn arbeid og/eller utdanning er også hensyn lovforslaget tilstreber.

- 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.⁶⁴ 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.⁶⁵ 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.⁶⁶ 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.⁶⁷ 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 sikres oppfølging hele veien fram til

⁶⁴ Se Djuve, Kavli og Hagelund (2011), Kavli, Hagelund og Bråthen (2007), Rambøll Management (2006)

⁶⁵ Finnestad, H. O. og T. Håpenes (2009), *Verktøybok for idéutvikling: En arbeidslivsdrevet modell for inkludering av innvandrere i arbeidslivet*, Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn

⁶⁶ Se Djuve, Kavli og Hagelund (2011), Kavli (2010), Kavli, Hagelund og Bråthen (2007), Rambøll Management (2006)

⁶⁷ Kavli, Hagelund og Bråthen (2007)

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 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. Evalueringer⁶⁸ viser at programinnholdet ser annerledes ut for kvinner med lav utdanning og store omsorgsoppgaver enn det gjør for menn. 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 reprodusere 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 integrering 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.⁶⁹ 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

⁶⁸ Djuve, Kavli og Hagelund (2011), se også Kavli, Hagelund og Bråthen (2007)

⁶⁹ Se for eksempel Kavli, Hagelund og Bråthen (2007), Rambøll Management (2006)

bakgrunn av dette tilrå 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 gjennom 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

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

Arbeidsinnvandrere

For å stimulere flere arbeidsinnvandrere og deres familiemedlemmer til å lære grunnleggende norsk og få nødvendig kunnskap om samfunnet foreslår utvalget gratis grunnleggende norskopplæring. Norskopplæring er en investering som øker omstillingsevnen i økonomien. Mangel på grunnleggende norskerdigheter 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 norskferdigheter skal dette bekostes av den enkelte eller ev. av arbeidsgiver.

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

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 innvandrertiltak 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 innvandrertiltak 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.

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.⁷⁰ 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.⁷¹

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 opprettelse 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

⁷⁰ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Rundskriv: 8/11 Tilskudd til Ny sjanse, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

⁷¹ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2011)

Kapittel 9 Bedre bruk av innvandreres medbrakte kompetanse

Mål

Alle innvandrere⁷² 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.

Inkluderingsutvalgets 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.

⁷² 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.

Utvalget foreslår at innvandrere med høyere utdanning tatt i utlandet, gis rett til å få vurdert medbrakt kompetanse ved høgskole eller universitet. NAV får ansvar for å inngå avtale med et landsdekkende utvalg universitet og høgskoler 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 familiegjennforente til disse må kompetansekartlegging og vurdering av godkjenning og evt. tilleggsutdanning innarbeides i individuell plan. For arbeidsinnvandrere og familiegjennforente til disse og for innvandrere som familiegjennforenes med norsk statsborger, bør det 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.⁷³ Utvalget anbefaler at dette arbeidet videreføres og prioriteres.

⁷³ Utdanningsdirektoratet (2011), *Årsrapport 2010*, Utdanningsdirektoratet, se også Tildelingsbrev for 2010 til Utdanningsdirektoratet fra Kunnskapsdepartementet.

Utvalget anbefaler utvidet forsøk med Praksiskandidatordningen og Lærekandidatordningen⁷⁴ til voksne innvandrere med medbrakt kompetanse 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 Norge⁷⁵, og retten kan for eksempel inntre etter ca 6 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 2 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 deltakerne 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) norskkurs ved høyskoler og universiteter 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.

⁷⁴ Disse ordningene er beskrevet i kapittel 7.

⁷⁵ 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.

- Fylkeskommunene må legge til rette for utvidet bruk av praksiskandidatordningen for voksne innvandrere med medbrakt yrkeserfaring. 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

Foreløpig utgave

Kapittel 10 Demokrati og deltakelse: formelle og uformelle integreringsarenaer

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. 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 der 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 storsamfunnet.

Med bakgrunn i kunnskapsgrunnlaget som er beskrevet i del I, foreslår utvalget her mål, strategier, tiltak og indikatorer for økt deltakelse blant innvandrerbefolkningen på sentrale samfunnsområder.

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 i større grad å være resultatlikhet. Målet om resultatlikhet skal omfatte både deltakelse, representasjon og innflytelse.

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 resultatlighet 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:

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.

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, selvpåfatning 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 inkludering 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.

Ansvarliggjøring av majoritetsorganisasjoner

Kunnskapsgrunnlaget 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.

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.

Nye deltakelsesformer

Befolkningen som helhet deltar i mindre grad enn tidligere i tradisjonelle organisasjonsformer. Det moderne deltakelsesmønsteret tenderer mot mer nærmiljødeltakelse, og også nye 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.⁷⁶ 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 deltakelsesmønsteret i tråd med tesen om større individualisering.⁷⁷

Finansieringsordninger

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”.⁷⁸ 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 innvandrersgruppers levekår, vil bidra til økt deltakelse i innvandrerbefolkningen som helhet.⁷⁹

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.

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

⁷⁶ 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

⁷⁷ Ibid, s. 104

⁷⁸ Hagen, K. og I. Lødemel (2003), ”Fattigdom i Europa. Noen refleksjoner om nasjonale forskjeller og overnasjonal fattigdomsbekjempelse”. I: *Tidsskrift for Velferdsforskning*, Nr. 2

⁷⁹ Jf. kap. 5, Levekår i innvandrerbefolkningen

- 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 deltagelse 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 informasjonsspredning på arenaer der innvandrere møtes – innvandrerorganisasjoner, trossamfunn osv. når målgruppene.⁸⁰

For å nå målet om lik valgdeltakelse, mener utvalget at det må satses aktivt og målrettet overfor de gruppene som har lavest deltagelse. Myndighetene 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 innvandringsgrupper som har lavest valgdeltakelse for å bedre treffsikkerheten.⁸¹

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

⁸⁰ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2010), *Innvandrere i norske medier: Medieskapt islamfrykt og usynlig hverdagsliv*, IMDi-rapport 1-2010

⁸¹ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2010), *Mobilisering til val: Om politisk deltagelse blant innvandrerbefolkninga*, IMDi-rapport 8-2010

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.

Valgdeltakelse – nasjonalt og lokalt – 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 klarere løfte fram sentrale temaer som *medborgerskap*⁸² og *samfunnskontrakt*⁸³ 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 deltagelse.
- Partiene bør oppfordres til å fokusere på saker som engasjerer de delene av innvandrerbefolkningen som ikke stemmer.
- Oppfordre partiene til aktiv valgmobilisering overfor innvandrergrupper med lav valgdeltakelse.
- 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.

⁸² Borgernes deltagelse, verdier og tilhørighet til et politisk samfunn

⁸³ Forholdet mellom stat og borger

- 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 demokratisk politisk styring.⁸⁴ 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 krevne 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. medlemer 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

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.

⁸⁴ Hamer, A. (2010), ”Å speile en befolkning”. I: *Samtiden*, nr. 4

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 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 innvandreres deltakelse i politiske partier. Ideen 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 derved 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 partirekruttering 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.⁸⁵ 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 innvandrergupper 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 valglistene. 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.

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, skolering, informasjon som når målgruppene,

⁸⁵ Poengene er hentet fra K. Kjeldstadlis kronikk ”Inkluderende politikk”. I: *Klassekampen*, 08.11.2010.

nettverksbygging, samarbeid med innvandrerråd og innvandrerne 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/bystyre
- andel personer med innvandrerbakgrunn som er (aktive) medlemmer i politiske partier
- andel personer med innvandrerbakgrunn sentralt i partiorganisasjonene

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 framtrepende. 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.⁸⁶ 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:

- Ved at innvandrerbefolkningen deltar i allmenne organisasjoner (idretts-, interesse-, fagorganisasjoner) på lik linje med majoritetsbefolkningen.
- 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.
- 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

⁸⁶ Wollebæk og Sivesind (2010)

faktisk treffer hverandre. I tillegg bør det være et fokus på møteplasser og brobygging mellom innvandrersorganisasjoner og majoritetsorganisasjoner. ”Hjelp til selvhjelp” i en startfase vil også medvirke til raskere integrering.

Det avgjørende må være om den deltakelsen det er tale om bidrar til integrering eller ikke.⁸⁷ 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 viktig 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. Innvandrerorganisasjoner 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.⁸⁸ 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.

⁸⁷ Poengene er tatt fra Hagelund og Loga (2009), s. 8 og 82

⁸⁸ Berry, J. W. (1997), “A Psychology of Immigration”. I: *Journal of Social Issues*, 57 (3); Ødegård (2010)

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. Innvandrersorganisasjoners kulturarbeid må få støtte fra slike generelle ordninger som gjelder alle grupper, mens støtte til integreringsarbeid bør følge retningslinjene som omtales i avsnittet ovenfor.

Egne innvandrersorganisasjoner, innvandrerråd og innvandrernettverk 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. Innvandrersorganisasjonene 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 (innvandrersorganisasjoner, eventuelt etnisk baserte organisasjoner). Innvandrersorganisasjoner 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.⁸⁹

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. Ålesund⁹⁰ 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”

⁸⁹ 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

⁹⁰ Fagbladet (2010), *Får gratis kulturopplevelser*,
http://www.fagbladet.no/kirke_kultur_og_oppvekst/article4816207.ece, hentet 04.06.2011

tilbudene ble lite benyttet.⁹¹ En eventuell ordning bør derfor være bredere anlagt enn bare rettet mot kulturtilbud.

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 benytte kvinnelige 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

⁹¹ Vassenden, A. (2009), *Kartlegging og evaluering av prøveordningen med kulturkort for ungdom*, Rapport IRIS 2009/127, Stavanger: International Research Institute of Stavanger

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 med innvandrerbakgrunn med å bo i Norge? Føler man seg velkommen og inkludert? Deltakelse 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 grupperes 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?⁹²

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.⁹³ 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

⁹² Ødegård (2010), Loga (2011)

⁹³ European Neighbour's Day, <http://www.european-neighbours-day.com/en/concept-0>, hentet 10.05.2011

som oppfattes som et problem.⁹⁴ 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 ustabil og lukket organisasjonslandskap”.⁹⁵

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 forståelse 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 innvandrerorganisasjoner 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 innvandrerorganisasjoner og grupper skal motta tilskudd til integrering må være utadrettet samhandling med majoritetsbefolkningen og andre grupper utenfor egen organisasjon/gruppe.

⁹⁴ Hagelund og Loga (2009)

⁹⁵ Ibid, s. 80

- 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 innvandrerorganisasjoner, 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”⁹⁶ som modell.

Kunnskapsinnhenting – økt dokumentasjon og kunnskap om:

- organisasjonenes betydning for inkludering og sosial kapital
- forholdet mellom offentlige styringsvirkemidler og sivile aktører på minoritetsfeltet⁹⁷
- forskjeller og likheter i ønsker om, og behov for, fritidsaktiviteter blant barn/unge med og uten innvandrerbakgrunn

⁹⁶ Fritid med bistand, <http://www.fritidmedbistand.no/>, hentet 26.05.2011

⁹⁷ Hagelund og Loga (2009), s. 80, 82 og 83

- grad av, og form for, deltakelse i fritidsaktiviteter blant funksjonshemmede barn med innvandrerbakgrunn
- betydning av religiøs deltakelse for ulike innvandrergrupper 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 innvandrerorganisasjoner og personer med innvandrerbakgrunn. Dette kan gjøres ved å tilby relevante kurs (for eksempel data) eller ved å inngå samarbeidsprosjekter med innvandrerorganisasjonene.
- 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, helsetjenester, lokale innvanderråd m.fl., må gi direkte informasjon til, og føre dialog med, foreldre 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 meningsfulle 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

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, fordomsfri og innovativ.

- Medienes redaksjoner bør gå gjennom redaktørplakater og ”Vær varsom” plakaten med tanke på inkludering og mangfold.
- Vilkår for pressestøtte bør gjennomgås i samarbeid 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 mediene 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 innvandrerbefolkningen har lavere mediebruk enn majoriteten og at det er færre ansatte med innvandrerbakgrunn i mediesektoren.

Det er, etter utvalgets oppfatning, sentralt å legge til rette for at alle samfunnsborgere har tilgang til media, uavhengig av bakgrunn, økonomisk situasjon osv. Det er videre viktig å tilrettelegge for rekruttering av journalister med innvandrerbakgrunn. Det kan være et problem at personer med innvandrerbakgrunn ikke møter rollemodeller 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 innvandrerbakgrunn 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 nyheter bør vinkles mot positive og hverdagslige saker som angår innvandrerbefolkningen, og ikke fokusere ensidig negativt på enkelte grupper, jf kapittel 11 Fellesskap: verdier og konfliktløsning.

Tilskudd til publikasjoner til språklige minoriteter må ha som formål å gi informasjon fra Norge og fra opprinnelseslandet på eget skriftspråk. Dette for å få kunnskap om norsk kultur og samfunnsliv og for å bevare kontakten med opprinnelseslandet. 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 språklige 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 deltakelse, utdanning og arbeid. Manglende ferdigheter 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. Norskfødte med innvandrerforeldre har generelt svært gode IKT ferdigheter.⁹⁸

Tiltak

- Rekruttere flere med innvandrerbakgrunn til journalistutdanningen., jf journalistutdanningen ved Høgskolen i Oslo

⁹⁸ Guthu og Holm (2010)

- Rekruttere flere ansatte med innvandrerbakgrunn i ulike media, jf NRKs traineeordning FleRe
- Gjøre de samlede direkte og indirekte midler/goder mediene får (tildelt) (økonomisk støtte, momsfritak, konsesjoner m.m.) avhengig av en inkluderende og ikke-diskriminerende ansettelsespolitikk
- Gjøre innvandrerbefolkningen mer bevisst på å profilere seg og sine saker i media, og oppfordre media til å gi rom for dette
- Bevisstgjøring av media når det gjelder omtale av innvandrerbefolkningen, gjennom kurstilbud, foredrag, journalistutdanningen etc.
- Utarbeide en årlig mediemonitor som dokumenterer mangfoldet i mediene når det gjelder rekruttering, ledelse, stoff m.v.
- Innstifte det man i USA kaller for ”debate teams” på skolene – spesielt i utsatte/belastede områder. Slike ”debattlag” skal føre til opplæring i blant annet ”debattkultur” og retorikk.⁹⁹, men vil også kunne bidra til økt kunnskap om andre mennesker, ulike levesett, livssyn osv.
- Økt fokus på viktigheten av samfunnsengasjement i undervisningen på skolen.
- Offentlige kurstilbud til personer utenfor arbeidsmarkedet med svake IKT ferdigheter
- 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

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 villige 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 klaseskiller 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.

⁹⁹ Se f.eks.: <http://homeworktips.about.com/od/speechclass/a/debate.htm>

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.¹⁰⁰

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.

¹⁰⁰ Norsk bibliotekforening: Innspill til Inkluderingsutvalget av 4.mars 2011

Kapittel 11 Fellesskap: verdier og konfliktløsning

Ifølge mandatet skal utvalget diskutere, vurdere og foreslå tiltak knyttet til:

- 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 politikutvikling innenfor temaet verdier, fellesskap og konfliktløsning.

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.

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 forventninger, 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 forventninger, 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.

Oppslutning om felles verdier – 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 diskriminerings 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, Dhayalan 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 kommunikasjonstiltak 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.

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 eskalerer til polarisering og vold. Dette kan også gi 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 livssynssamfunn, 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 innvandrerråd kan gi råd i saker som angår innvandrerbefolkningen, samt føre dialog mellom innvandrerbefolkningen, 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-opptøyene 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.

Konfliktløsning i samfunnet – 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 samarbeide 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 aktivitetsfellesskap 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 konfliktpørsmål 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 integreringsarbeidet¹⁰¹ basert på de resultatmål og -indikatorer

¹⁰¹ Jf: 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

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.

Foreløpig utgave

Kapittel 12 Bokkonsentrasjon

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 osv., 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 fellesspråket 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 tilleggsproblemer 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:

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.

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 boliginnsats
- Norsk skal være fellesspråk i offentlige tjenestetilbud som skole, barnehage og fritids tilbud m.v.

Strategien på dette feltet må ses i sammenheng med utvalgets strategier for økt sysselsetting, bedre utdanning og for å bedre innvandrerkvinnens 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 områderettede 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.¹⁰²

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.”¹⁰³ Områdesatsingen er senere utvidet til å omfatte tiltak i Drammen og Bergen. Utvalget støtter slike statlig finansierte 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 levekårsloft 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

¹⁰² 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 oversettertjenester for nyankomne innvandrere.

¹⁰³ 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

rettet mot individer 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.¹⁰⁴ 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.¹⁰⁵ 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.
- 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.

¹⁰⁴ Det vises til omtale i kapittel 7 Utdanning og kapittel 8 Voksenopplæring og grunnleggende kvalifisering

¹⁰⁵ 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.

- 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 kunnskapsgrunnet om motiver for flytting, bostedsvalg og skolevalg, både i minoritets- og majoritetsbefolkningen.
- Styrke kunnskapsgrunnet om eventuell betydning av nabolageffekter for barn og unge.

Foreløpig utgave

Foreløpig utgave