



DET KONGELIGE BARNE-, LIKESTILLINGS-  
OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

# Meld. St. 6

(2012–2013)

Melding til Stortinget

---

## En helhetlig integreringspolitikk

Mangfold og fellesskap





## Innhold

<b>1</b>	<b>Mangfold og fellesskap</b> .....	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>Barnehage og utdanning</b> .....	<b>48</b>
1.1	En helhetlig integreringspolitikk	9	4.1	Mål og prinsipper for utdannings- systemet .....	48
1.2	Sammendrag .....	10	4.2	Utfordringer i utdanningssystemet	49
1.3	Kunnskapsgrunnlag .....	11	4.3	Flerspråklighet og mangfold – en ressurs for samfunnet .....	50
<b>2</b>	<b>Bakteppe</b> .....	<b>13</b>	4.4	Kompetanseløft .....	51
2.1	Migrasjon .....	13	4.5	Tilbud til barn i førskolealder .....	51
2.2	Innvandrere og barna deres .....	17	4.5.1	Rett til barnehageplass .....	51
2.3	Innvandring og befolkningsvekst	18	4.5.2	Språk i barnehagen .....	52
2.4	Innvandringsregulering og integrering .....	19	4.5.3	Kvalitet i førskoletilbudet: Personalets kompetanse .....	53
2.4.1	Innvandringspolitikk .....	19	4.5.4	Gratis korttidsopphold (kjernetid) i barnehage .....	53
2.4.2	Asyl- og flyktningpolitikk .....	20	4.6	En god skole for alle .....	54
2.4.3	Sammenhenger mellom innvandring og integrering .....	20	4.6.1	Skolens utfordringer .....	54
<b>Del I</b>	<b>Levekår og deltakelse</b> .....	<b>23</b>	4.6.2	Godt læringsutbytte .....	54
<b>3</b>	<b>Arbeid</b> .....	<b>25</b>	4.6.3	Godt læringsmiljø .....	56
3.1	Økt sysselsetting .....	25	4.6.4	Nyankomne elever og asylsøkere	56
3.2	Grunnleggende kvalifisering .....	27	4.6.5	Gjennomføring av videregående opplæring .....	58
3.2.1	Utfordringer .....	27	4.7	Voksenopplæring .....	59
3.2.2	Opplæring i norsk og samfunns- kunnskap .....	28	4.8	Høyere utdanning .....	62
3.2.3	Introduksjonsordningen .....	30	<b>5</b>	<b>Helse og omsorg</b> .....	<b>65</b>
3.2.4	Arbeidsmarkedstiltak .....	33	5.1	Ulikheter i helse .....	65
3.2.5	Jobbsjansen .....	35	5.2	Likeverdige helse- og omsorgs- tjenester .....	66
3.3	Bedre bruk av innvandreres kompetanse og arbeidskraft .....	35	5.3	Folkehelsepolitikk .....	68
3.3.1	Behov for helhetlig innsats .....	36	5.4	Forebyggende helse- og omsorgstjenester .....	69
3.3.2	Godkjenning av utenlandsk utdanning .....	36	5.5	Bedre helse- og omsorgstilbud på viktige områder .....	70
3.3.3	Godkjenningsordninger for lovregulerte yrker .....	37	5.5.1	Psykisk helse .....	70
3.3.4	Registrering av utdanningsopp- lysninger .....	38	5.5.2	Rusmiddelpolitikk .....	71
3.3.5	Diskriminering, mangfold og rekruttering .....	38	5.5.3	Smittsomme sykdommer .....	71
3.3.6	Etablerervirksomhet blant innvandrere .....	41	5.5.4	Tannhelse .....	71
3.3.7	Tidlig avgang og utstøting fra arbeidsmarkedet .....	42	5.5.5	Omsorgstjenester .....	72
3.4	Særlig om arbeidsinnvandrere ....	43	<b>6</b>	<b>Oppvekst og familie</b> .....	<b>74</b>
3.4.1	Framtidsplaner i Norge .....	43	6.1	Oppvekst og levekår .....	74
3.4.2	Behov for informasjon .....	44	6.1.1	Fattigdom blant barn .....	74
3.5	Arbeidsforhold for innvandrere ...	45	6.1.2	Deltakelse i fritidsaktiviteter .....	75
3.5.1	Generelt om arbeidsforhold for innvandrere .....	45	6.1.3	Innsats for økt deltakelse .....	76
3.5.2	Arbeidsforhold for arbeidstakere fra EØS-land .....	46	6.2	Et godt barnevern for alle barn ....	77
3.5.3	Tiltak for bedre arbeidsforhold ....	46	6.2.1	Barnevernets arbeid .....	77
			6.2.2	Innsats for et likeverdig barnevern	78
			6.3	Familieliv .....	80
			6.3.1	Kombinasjon arbeidsliv og familieliv .....	80
			6.3.2	Engangsstønad, kontantstøtte og overgangsstønad .....	81

6.3.3	Informasjon om familieliv og rettigheter .....	82	9.3.2	Endringer i diskrimineringslovgivningen .....	115
6.3.4	Annet forebyggende familiearbeid	83	9.3.3	Plikt til aktivt likestillingsarbeid ..	115
6.3.5	Familievern for en mangfoldig befolkning .....	83	9.3.4	Styrket kunnskaps- og informasjonsarbeid .....	116
6.3.6	Vold i nære relasjoner .....	84			
6.4	Unge frihet til å velge .....	85	<b>10</b>	<b>Statsborgerskap</b> .....	117
6.4.1	Kontroll og alvorlige begrensninger av unges frihet ....	86	10.1	Overgang til norsk statsborgerskap	117
6.4.2	Tvangsekteskap og kjønnslemlestelse .....	86	10.2	Vilkår for norsk statsborgerskap ..	117
6.4.3	Videreutvikling av innsatsen mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse .....	87	10.2.1	Klarlagt identitet .....	118
			10.2.2	Ett statsborgerskap .....	118
			10.2.3	Krav om gjennomført opplæring i norsk og prøve i samfunnskunnskap .....	118
<b>7</b>	<b>Bolig og bosetting</b> .....	88	10.3	Statsborgerseremonier .....	118
7.1	Alle skal kunne bo godt og trygt ..	88	<b>11</b>	<b>Innflytelse og frivillighet</b> .....	120
7.2	Mangfoldige byer – muligheter og utfordringer .....	90	11.1	Innflytelse .....	120
7.2.1	Levekårsforskjeller i Oslo .....	90	11.1.1	Valgdeltakelse og politisk representasjon .....	120
7.2.2	En segregert by? .....	91	11.1.2	Andre arenaer for innflytelse .....	122
7.2.3	Politikk for en mangfoldig by .....	92	11.2	Frivillighet og frivillige organisasjoner .....	123
7.3	Muligheter i distriktene .....	94	11.2.1	Frivillighetens betydning for fellesskap og deltakelse .....	123
7.4	Raskere bosetting av flyktninger .	96	11.2.2	Åpen og inkluderende frivillighet .	124
7.4.1	Dagens bosettingsordning .....	96	11.2.3	Innvandrerorganisasjoners rolle ..	125
7.4.2	Fra asylmottak til en kommune ...	97	11.2.4	Frivillige organisasjoner – aktører i integreringsarbeidet .....	126
7.4.3	Å finne bolig .....	98			
7.4.4	Bosetting av enslige mindreårige flyktninger .....	98	<b>12</b>	<b>Kriminalitet</b> .....	128
			12.1	Kunnskap om kriminalitet .....	128
<b>Del II</b>	<b>Fellesskap og tilhørighet</b> .....	101	12.1.1	Hvordan måle kriminalitet .....	128
<b>8</b>	<b>Fellesskap</b> .....	103	12.1.2	Kriminalstatistikk .....	128
8.1	Tillit og tilhørighet .....	103	12.1.3	Årsaker til overrepresentasjon for enkelte grupper .....	129
8.1.1	Mangfold .....	103	12.2	Tiltak for å redusere kriminalitet .	130
8.1.2	Verdier .....	104			
8.1.3	Enige om å være uenige .....	105	<b>13</b>	<b>En helhetlig integreringspolitikk</b> .....	132
8.2	Holdninger .....	108	13.1	Likeverdige offentlige tjenester ....	132
8.2.1	Fordommer og negative holdninger .....	108	13.1.1	Brukernes møte med offentlige tjenester .....	133
8.2.2	Media og offentlig debatt .....	108	13.1.2	Tolk og tilpasset informasjon .....	134
8.2.3	Ekstremisme .....	110	13.2	Kunnskap for å måle resultater ....	135
<b>9</b>	<b>Diskriminering</b> .....	111	13.3	Forvaltning av integreringspolitikken .....	135
9.1	Diskriminering er usaklig forskjellsbehandling .....	111	13.3.1	Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) .....	135
9.1.1	Direkte og indirekte diskriminering .....	111	13.3.2	Kommunene .....	136
9.1.2	Rasisme .....	112	13.3.3	Andre aktører .....	137
9.2	Utfordringer med diskriminering	112			
9.3	Innsats mot diskriminering .....	114			
9.3.1	Handlingsplan mot diskriminering	114			

14	<b>Økonomiske og administrative forhold</b> .....	138
14.1	Integreringspolitikk og samfunnsøkonomi .....	138
14.2	Økonomisk og administrative konsekvenser av tiltak .....	138

## **Vedlegg**

1	Bakgrunns- og referanselitteratur	141
---	-----------------------------------	-----





DET KONGELIGE BARNE-, LIKESTILLINGS-  
OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

# Meld. St. 6

(2012–2013)

Melding til Stortinget

---

## En helhetlig integreringspolitikk

### Mangfold og fellesskap

*Tilråding fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 26. oktober 2012,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Stoltenberg II)*

## 1 Mangfold og fellesskap

Innvandring har bidratt til at Norge har fått en mer mangfoldig befolkning. Denne meldingen til Stortinget handler om muligheter og utfordringer som følger med å være et land og samfunn med innvandring. Meldingen presenterer prinsipper og rammer for framtidens politikk for mangfold og fellesskap, og gir en helhetlig framstilling av regjeringens integreringspolitikk.

Alle innbyggere i Norge har plikter og rettigheter. Alle skal ha muligheter til å delta og bidra i arbeids- og samfunnsliv. Et rettferdig samfunn med et trygt fellesskap forutsetter små sosiale og økonomiske forskjeller og likestilling mellom kvinner og menn. Derfor er det viktigste målet i regjeringens integreringspolitikk å sørge for at alle som bor i Norge får brukt ressursene sine og tar del i fellesskapet.

Norge er en del av en stadig mer globalisert verden. Mennesker i Norge handler og samhandler med resten av verden. En av konsekvensene er at mennesker fra andre land kommer hit. De har med seg sine kunnskaper og sin kompetanse, sitt språk, sin religion og sine tradisjoner, sin musikk

og sine fortellinger. Norge trenger kompetanse og arbeidskraft. Norge følger opp sine internasjonale forpliktelser og tar ansvar for å gi kvinner og menn på flukt et nytt hjemland.

Innvandringen medfører et mer mangfoldig samfunn. Det innebærer langt flere muligheter, men også flere konflikter. Å utnytte mulighetene og håndtere konflikter på en klok måte er det demokratiske samfunnets lakmestest.

I Norge er levestandarden høyere og forskjellene i levekår mindre enn i de fleste andre land. Slik skal det fortsette. Norge skal ikke utvikle seg til et samfunn hvor personer med innvandrerbakgrunn har dårligere levekår og deltar i mindre grad i samfunnsfellesskapet enn resten av befolkningen. Norge skal fremdeles være et rettferdig samfunn uten store sosiale og økonomiske forskjeller. Slik bevares et trygt samfunn.

#### **Arbeid for alle – kvinner og menn**

Norges største ressurs er menneskene som bor her. Dette er utgangspunktet for integreringspoli-

tikken – at alle skal kunne benytte sine ressurser. Arbeid er nøkkelen til deltakelse og økonomisk selvstendighet. Regjeringen vil derfor styrke innsatsen for å få enda flere innvandrere, kvinner og menn i arbeid. Bedre norskopplæring og mer målrettet kvalifisering til arbeidsmarkedet er viktige virkemidler for å lykkes med dette. Bedre bruk av innvandreres kompetanse er nødvendig.

Deltakelse i arbeidslivet er sentralt for å oppnå likestilling mellom kvinner og menn. Enda flere kvinner med innvandrerbakgrunn må komme i arbeid. Det vil både styrke tilhørigheten til det norske fellesskapet og gjøre dem økonomisk selvstendige. I tillegg vil det gi samfunnet etterspurt arbeidskraft. Velferdsstaten er avhengig av høy sysselsetting i alle grupper.

Økonomisk og sosial likhet, likeverd og toleranse er sentrale verdier for regjeringen. Dette forutsetter et kontinuerlig arbeid mot diskriminering. Diskriminering hindrer innvandrere i å delta i samfunnslivet på like fot, og hindrer samfunnet i å bruke befolkningens ressurser og talenter. Diskriminering går ut over individers muligheter, levekår og livskvalitet. Diskriminering svekker tilhørigheten til fellesskapet og tilliten til medborgere og myndighetene.

### Like muligheter for alle barn

Alle barn og unge i Norge skal ha gode oppvekstvilkår og like muligheter til utdanning og livsutfoldelse. Barna er framtida. Regjeringen setter vern av barns rettigheter høyt. Innbyggere i Norge som har bakgrunn fra og kjennskap til andre land og kulturer, er en ressurs for samfunnet. Barn og unge med innvandrerbakgrunn skal ikke møte flere barrierer enn andre barn og ungdom, verken i samfunnet eller i sin egen familie. Alle barn og unge, jenter og gutter, skal få likeverdig, tilpasset opplæring i barnehage og skole slik at alle får muligheter til å delta på ulike samfunnsarenaer. En god utdanningspolitikk er en god integreringspolitikk.

Foreldrene har et viktig ansvar for at barna deres kan delta i skole- og fritidsaktiviteter. Både jenter og gutter skal ha frihet til å ta selvstendige valg. Å sikre at unge kan ta selvstendige valg, og samtidig respektere foreldres ulike måter å oppdra barn på innenfor rammen av norsk lov, er en utfordring for det mangfoldige samfunn i årene som kommer.

### Et trygt fellesskap

I Norge lever det mennesker med bakgrunn fra over 200 land. Det bor innvandrere i alle landets kommuner. Innvandrere og barna deres utgjør mer enn 13 prosent av befolkningen. Mangfold er hverdagen i Norge i dag.

Menneskerettighetene og demokratiske prinsipper utgjør fundamentet i den norske rettsstaten. Dette ligger fast, også i et samfunn med en mer sammensatt og mangfoldig befolkning enn tidligere. Den norske velferdsmodellen bygger på solidaritet med dem som stiller svakere. Dette er en viktig verdi for regjeringen. Slik skal det fortsatt være.

For å videreføre velferdsmodellen må de offentlige velferdsordningene hele tiden utvikles i tråd med befolkningsendringer. Samfunnet må ta inn over seg mangfoldet i befolkningen, og myndigheter må sørge for at alle får likeverdige offentlige tjenester. Offentlig tjenesteyting og samfunnets institusjoner må i mange tilfeller innrettes på nye måter. Alle skal kunne delta i arbeidsliv, demokrati og sivilsamfunn, uavhengig av kjønn eller bakgrunn.

Alle innbyggere i Norge har samme grunnleggende plikter og rettigheter. Alle skal respektere de samme lovene. Innenfor disse rammene finnes det mange ulike måter å leve på. Det er ikke hvilken gud du tror på, hvilken mat du spiser eller hvilke klær du går med som definerer om du er norsk. Det norske fellesskapet utgjøres av alle som bor i landet.

### Regjeringen vil

- at innvandrere kvalifiserer seg for deltakelse i det norske arbeidslivet
- at innvandreres kompetanse benyttes bedre
- at flere kvinner med innvandrerbakgrunn kommer i arbeid
- at innvandrere og barna deres får god utdanning som er tilpasset deres behov
- at alle barn har gode oppvekstvilkår og muligheter til livsutfoldelse
- at unge jenter og gutter kan ta selvstendige valg om eget liv og framtid
- at bosetting av flyktninger skjer raskere
- at statsborgerpolitikken styrker tilhørigheten til Norge
- at rasisme og diskriminering bekjempes
- at frivillig virksomhet er åpen og inkluderende
- at velferdsstatens tjenester er tilpasset behovene til en mangfoldig befolkning



## 1.1 En helhetlig integreringspolitikk

Integrering er en prosess som omfatter både de som bor her fra før, og de som flytter til landet. Nye innbyggere må tilpasse seg samfunnet de kommer til og ta del i arbeids- og samfunnslivet. De som allerede bor i Norge, må anerkjenne og forholde seg til at befolkningen endres og blir mer mangfoldig. Integreringspolitikken skal bidra til at alle har like muligheter, rettigheter og plikter. Ingen skal bli diskriminert eller stengt ute fordi de har innvandrerbakgrunn. Integreringspolitikken skal legge til rette for at alle som bor i Norge, opplever å høre til og tar del i det norske fellesskapet. Det er en forventning om at alle skal bidra etter evne.

Innvandrere fører med seg verdiskaping og ressurser til Norge. Flertallet av innvandrerne i Norge er i arbeid. De snakker norsk og deltar på ulike samfunnsarenaer. Forskjellene i levekår mellom innvandrere, samlet sett, og den øvrige befolkningen har blitt mindre de siste ti-femten årene. Norskfødte barn med innvandrerforeldre deltar for fullt i arbeid og utdanning og har levekår som ligger nær opp til resten av befolkningen. Norge er dessuten et land der innbyggerne opplever stor grad av trygghet og tillit.

Endringer i samfunnet og en mer mangfoldig befolkning innebærer også utfordringer. Noen

grupper innvandrere har høyere arbeidsledighet enn andre. Særlig kvinner med bakgrunn fra noen land står utenfor arbeidslivet. Innvandrere er oftere overkvalifisert for jobben de har. De får ikke brukt ressursene sine godt nok. Elever med innvandrerbakgrunn har samlet sett dårligere skoleresultater, selv om det er store variasjoner mellom ulike grupper. Det er levekårsforskjeller på flere områder, som for eksempel helse. Flere innvandrere opplever å bli diskriminert og ute-stengt.

Offentlige tjenester er viktige verktøy for å utjevne sosiale og økonomiske forskjeller. Mesteparten av statsbudsjettet brukes til tjenesteyting. Det er viktig at disse tjenestene er tilpasset befolkningens behov. En befolkning som endrer seg over tid, vil kreve endring i det offentlige tjenestetilbudet. Alle innbyggere i Norge skal tilbys like gode tjenester.

Det er viktig å måle resultater for å finne ut om offentlige tjenester og ordninger ivaretar innbyggernes ulike behov, og om det eventuelt er nødvendig med endringer av tjenester og ordninger.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har ansvar for å samordne og sikre en helhetlig integreringspolitikk. Alle sektorer og myndigheter har et selvstendig ansvar for å iverksette tiltak for å nå målene for integreringspolitikken, og for at hele befolkningen, også innvandrere og

### Boks 1.1 Merkelapper

Ingen kan beskrives langs bare én dimensjon, alle har mange kjennetegn og identiteter. Man kan være kvinne eller mann, innvandrer eller født i Norge, ung eller gammel, yrkesaktiv eller arbeidsledig, religiøs eller ateist, homofil eller heterofil, eller ha ulike former for nedsatt funksjonsevne.

I beskrivelser av en kompleks virkelighet plasseres individer i kategorier med merkelapper ut fra en eller flere egenskaper eller identiteter. Kategorier og merkelapper på individer og grupper kan virke stigmatiserende og bidra til ekskludering fra fellesskapet. Det bidrar til å sette mennesker i bås og kan skape og forsterke skiller av typen «oss» og «dem». Språket må være inkluderende. En snever definisjon eller forståelse av hva det vil si å være norsk, virker ekskluderende. Det må være rom og aksept for at det er mange måter å være norsk på. Inndeling i kategorier bør derfor alltid ha en klar begrunnelse, og kategoriene må være relevante

for det som skal belyses. Det vil for mange formål være lite hensiktsmessig å dele befolkningen i to hovedgrupper, innvandrere og øvrig befolkning. Forskjellene innenfor gruppen innvandrere vil som regel være større enn forskjellene mellom innvandrere og resten av befolkningen.

Denne meldingen retter søkelyset på ulike forhold for personer som har innvandret til landet sammenliknet med befolkningen for øvrig. I hvert kapittel og for hver problemstilling beskrives status, utfordringer og tiltak for konkrete målgrupper, enten det er hele befolkningen, alle innvandrere eller ulike undergrupper, for eksempel etter kjønn, alder, innvandringsgrunn, botid i Norge, landbakgrunn og sysselsetting. Fordi politikk og tiltak rettes mot bestemte målgrupper, er det umulig å unngå kategoriseringer. Utfordringen er å være så konkret som mulig.

barna deres, har like muligheter, rettigheter og plikter.

## 1.2 Sammendrag

Meldingens første del omhandler viktige levekårsområder som har betydning for å sikre et rettferdig samfunn uten store økonomiske og sosiale forskjeller. I meldingens andre del drøftes forhold som er vesentlige for å videreutvikle et samfunn der innbyggerne opplever tilhørighet til det norske fellesskapet og har tillit til myndighetene og til hverandre. Til slutt i hvert kapittel står en liste over tiltak som er omtalt i kapitlet.

*Kapittel 2 Bakteppe* omtaler først innvandringen til Norge de siste par tiårene og hvilken betydning den har hatt for sammensetningen av befolkningen. Den store arbeidsinnvandringen fra EØS-land de siste årene framheves. Det legges vekt på å få fram kjønnsforskjeller i innvandringen. Betydningen av befolkningsveksten omtales også. I andre del av kapitlet drøftes sammenhenger mellom innvandrings- og flyktningpolitikken og integreringspolitikken. Regjeringen tilstreber en god balanse mellom ulike mål og hensyn som ligger til grunn for politikken på disse to områdene.

### *Del I Levekår og deltakelse*

*Kapittel 3 Arbeid* omtaler innvandreres deltakelse i arbeidslivet. Regjeringens overordnede målsetting er økt sysselsetting blant innvandrere, særlig fra land i Asia og Afrika. Kvinner er en prioritert gruppe. Arbeid og økonomisk selvstendighet er en bærebjelke i innsatsen for økt likestilling mellom kjønnene og er viktig for å ha et rettferdig samfunn med liten grad av sosiale og økonomiske forskjeller.

Regjeringens arbeid for å øke sysselsettingen blant innvandrere bygger på to hovedpilarer. Den ene pilaren er å styrke grunnleggende kvalifisering gjennom blant annet bedre norskopplæring og mer effektive introduksjonsprogram samt en ekstra innsats rettet mot innvandrere, og særlig kvinner som står langt unna arbeidslivet.

Den andre pilaren er å bidra til bedre bruk av innvandreres kompetanse i arbeidslivet. Det innebærer en mer helhetlig innsats for å øke innvandreres rekruttering til arbeidslivet, tilrettelegge for innvandreres etablering av bedrifter, forbedre godkjenningsordninger for utenlandsk medbrakt kompetanse og for å redusere og fjerne hindringer, slik som diskriminering, dårlige arbeidsfor-

hold og sosial dumping. Kvalifiseringstiltak og arbeids- og velferdspolitikken må motvirke tidlig utstøting fra arbeidsmarkedet.

*Kapittel 4 Barnehage og utdanning* handler om at alle barn og voksne med innvandrerbakgrunn skal få godt utbytte av opplæring i hele utdanningssystemet, fra barnehage til grunnskole og videregående opplæring, i høyere utdanning og i voksenopplæringen. Det er et mål for regjeringen at flest mulig kan fullføre den utdanningen de ønsker og som samfunnet har behov for, og bli aktive samfunnsdeltakere og tilknyttet arbeidslivet. Utdanning er et av de viktigste virkemidlene for å redusere sosiale og økonomiske forskjeller i samfunnet. Flerspråklighet er en ressurs, og språklig og kulturelt mangfold må anses som en naturlig og positiv del av dagens barnehage og skole.

*Kapittel 5 Helse* drøfter helsetilstanden blant innvandrere sammenliknet med resten av befolkningen. Levekår har betydning for helsetilstanden. Helseproblemer påvirker mulighetene til å kunne delta i arbeid og nyttiggjøre seg av kvalifisering og opplæring. Myndighetene skal tilby innvandrere helse- og omsorgstjenester på lik linje med den øvrige befolkningen, samtidig som det også skal tas hensyn til særskilte helseproblemer menn og kvinner med innvandrerbakgrunn kan ha.

*Kapittel 6 Oppvekst og familie* omhandler målet om at barn og unge med innvandrerbakgrunn ikke skal møte flere barrierer enn andre barn og unge, verken i samfunnet eller i sin egen familie. Barnevernet skal gi likeverdige tjenester til alle barn og legge stor vekt på å bygge opp tillit i befolkningen. Familieliv har betydning for barn og unges oppvekstvilkår, og gode ordninger for kombinasjon av arbeid og familie er viktig for likestilling. Unge skal ha frihet til å ta selvstendige valg for sitt liv og sin framtid. Arbeidet mot tvangs-ekteskap og vold skal videreutvikles.

*Kapittel 7 Bolig og bosetting* viser hvordan innvandrere i stor grad eier sin egen bolig i Norge, men at innvandrere også er overrepresentert blant dem som er i en vanskelig situasjon på boligmarkedet. Byene, særlig Oslo, har en mangfoldig befolkning. Utfordringer oppstår der områder preget av levekårsutfordringer også er områder med en høy andel innvandrere. Utfordringene møtes med universelle, likeverdige velferdstjenester, områdesatsinger og en aktiv kommunal byutvikling. Regjeringen vil synliggjøre at distriktskommuner byr på muligheter som byene ikke har. For å bruke innvandreres ressurser på en god måte bør kommunale kvalifiseringstilbud være tilpasset

behov i det lokale arbeidsmarkedet. Bosetting av flyktninger i kommunene er en kontinuerlig oppgave for kommunesektoren. Regjeringen foreslår et mer forpliktende samarbeid med kommunesektoren for at flyktninger raskere skal få bosette seg i en kommune.

### *Del II Fellesskap og tilhørighet*

*Kapittel 8 Fellesskap* omtaler tillit og tilhørighet som forutsetninger for et trygt fellesskap for alle som bor i Norge. For å kunne leve fredelig sammen er det behov for felles spilleregler. En av de viktigste forutsetningene for å skape oppslutning om fellesskapets spilleregler er et rettfærdig samfunn uten store sosiale og økonomiske forskjeller. Alle skal delta i arbeids- og samfunnslivet etter evne, og hver enkelt har plikter og rettigheter.

Menneskerettighetene og demokratiske prinsipper utgjør fundamentet i den norske rettstaten. Regjeringen forventer at alle innbyggere i Norge respekterer dette. Innenfor disse rammene kan mangfoldet utvikle seg, og det er legitimt å ha ulike prioriteringer og verdivalg.

*Kapittel 9 Diskriminering* omtaler ulike former for og forekomst av diskriminering. Diskriminering er usaklig forskjellsbehandling. Det skaper barrierer for deltakelse i arbeids- og samfunnsliv, og har konsekvenser for enkeltindividet. Personer med innvandrerbakgrunn kan møte ulike former for diskriminering, for eksempel som muslim, som homofil eller som kvinne. Arbeid mot diskriminering må inneholde ulike typer tiltak og bruk av ulike virkemidler. Samtidig er rettslig vern mot diskriminering og håndheving av dette en forutsetning for å kunne bekjempe diskriminering.

*Kapittel 10 Statsborgerskap* peker på statsborgerskapets rolle for tilhørighet og deltakelse. Gjennom statsborgerskapet får man flere rettigheter og pålegges flere plikter enn utlendinger med oppholdstillatelse. Regjeringen ønsker derfor at personer som bor permanent i Norge, blir norske statsborgere.

*Kapittel 11 Innflytelse og frivillighet* drøfter innvandreres deltakelse i valg og muligheter for innflytelse. Kanaler for innflytelse, politiske partier og frivillige organisasjoner må være åpne og inkluderende. Frivillige organisasjoner og frivillig virksomhet spiller en viktig rolle for å skape møteplasser og som aktører i integreringsarbeidet.

*Kapittel 12 Kriminalitet* drøfter forhold rundt innvandrere bosatt i Norge og kriminalitet. Innvandrere, sett under ett, var overrepresentert blant straffede personer i perioden 2005–2008. Det

gjelder i stor grad menn, og det er stor variasjon mellom ulike grupper. En del av overrepresentasjonen, men ikke all, forsvinner hvis det tas hensyn til at det er flere unge menn blant innvandrere enn i befolkningen for øvrig. Utjevning av levekårsforskjeller, utdanning for alle og økt sysselsetting er grunnlaget for regjeringens langsiktige, kriminalitetsforebyggende arbeid.

*Kapittel 13 En helhetlig integreringspolitikk* omtaler hvordan alle myndigheter og sektorer har et selvstendig ansvar for å utvikle en politikk for hele befolkningen, og for å tilpasse sitt tjenestetilbud til brukernes behov. Dermed har alle sektorer et ansvar for en del av integreringspolitikken. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har i tillegg til eget sektoransvar, ansvaret for å samordne integreringspolitikken. En helhetlig og samordnet integreringspolitikk er nødvendig for å nå målet om likeverdige offentlige tjenester. Regjeringen vil styrke virkemidlene for samordning på feltet, blant annet gjennom å forbedre ordningen *Mål for inkludering* og å utvikle ny kunnskap.

*Kapittel 14 Økonomiske og administrative forhold* har som utgangspunkt at en helhetlig integreringspolitikk som legger vekt på deltakelse i arbeidslivet og samfunnet for øvrig, også er samfunnsøkonomisk gunstig. Kapitlet redegjør for økonomiske og administrative konsekvenser av tiltak med budsjettmessige konsekvenser i 2013.

## **1.3 Kunnskapsgrunnlag**

I denne meldingen til Stortinget er det lagt vekt på å presentere politikken på feltet, og tiltak for å adressere konkrete problemstillinger. Det er ikke lagt vekt på å presentere detaljerte situasjonsbeskrivelser. Meldingen bygger på et solid og bredt kunnskapsgrunnlag, analyser og vurderinger fra flere utredninger. Utover dette baserer meldingen seg på statistikk i første rekke fra Statistisk sentralbyrå, et stort utvalg av forskningsrapporter, høringsmøter og innspill, samt noe bestilt materiale. Som et vedlegg til meldingen er det tatt med en liste over relevant bakgrunns- og referanselitteratur.

Følgende utredninger er særlig sentrale for meldingen:

*NOU 2011: 14 Bedre integrering – Mål, strategier, tiltak*  
Inkluderingsutvalget var et bredt sammensatt utvalg på 17 personer som leverte en utredning om integrerings- og inkluderingspolitikken i

Norge. Utvalget presenterte omfattende situasjonsbeskrivelser og løftet fram utfordringer og muligheter i det flerkulturelle Norge. Med bakgrunn i dette foreslo de en rekke tiltak for integreringspolitikken. Utvalget tok utgangspunkt i foreliggende forskning og kunnskap på feltet. Utvalget la særlig vekt på arbeidsliv, utdanning og deltagelse i demokrati og sivilsamfunn. Utvalget leverte sin innstilling juni 2011.

*NOU 2011: 7 Velferd og migrasjon – Den norske modellens framtid*

Velferds- og migrasjonsutvalget så på effekten av større mobilitet i befolkningen og hva slags utfordringer den norske velferdsmodellen møter på grunn av mer bevegelse over landegrensene. Utvalget hadde et bredt mandat og skulle blant annet se på trygdeordninger og virkemidlene i integrerings- og arbeidsmarkedspolitikken. Utvalget skulle også vurdere om det er sider ved innvandringspolitikken som er spesielt relevant for den framtidige utformingen av den norske velferdsmodellen. Utredningen inneholdt omfattende beskrivelser av migrasjonsbildet, demografi, arbeidsmarkedstilknytning, inntekt, velferd

og levekår. Utvalget leverte sin innstilling mai 2011.

*NOU 2010: 7 Mangfold og mestring – Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet*

Østbergutvalget foretok en helhetlig gjennomgang av opplæringstilbudet for minoritetsspråklige i barnehage, skole og høyere utdanning, med tanke på hvordan forholdene kan legges bedre til rette for at:

- barnehagetilbudet gir minoritetsspråklige barn et best mulig grunnlag for utvikling og videre læring
- minoritetsspråklige barn, unge og voksne i grunnopplæringen får en likeverdig opplæring, et best mulig læringsutbytte og læringsmiljø
- minoritetsspråklige tilegner seg gode grunnleggende skoleferdigheter
- det legges et godt grunnlag for at minoritetsspråklige kan delta i arbeidsliv og /eller høyere utdanning
- Utvalget vurderte ansvarsforhold, virkemidler og tiltak som sikrer inkluderende og likeverdige opplæringstilbud/utdanning. Utvalget leverte sin innstilling juni 2010. Utredningen er særlig relevant for kapittel 4 Utdanning.

## 2 Bakteppe

Norge er del av det globale migrasjonsbildet, og migrasjon påvirker befolkningssammensetningen på flere måter og fører til en rask befolkningsvekst. Kunnskap om migrasjon, som berører Norge nå og i tiårene framover, og om innvandrere i Norge, er en forutsetning for å kunne utforme en målrettet integreringspolitikk og for politikktutformingene på en rekke andre samfunnsområder.

### 2.1 Migrasjon

214 millioner mennesker, like mange kvinner som menn, er internasjonale migranter, det vil si at de bor i et annet land enn der de er født. Dette utgjør omtrent 3 prosent av verdens befolkning på sju milliarder. De aller fleste har forlatt hjemlandet sitt for å bedre livssituasjonen for seg selv og familien gjennom arbeid eller utdanning eller for å leve sammen med andre familiemedlemmer. En relativt liten andel av migrantene, 7-8 prosent, er mennesker som har flyktet til et annet land for å unnsnippe undertrykking, vold eller naturkatastrofer. Om lag 40 prosent av migrantene bor i utviklingsland i Asia, Afrika og Latin-Amerika.

Så langt tilbake historien er kjent, har folk flyttet til og fra Norge. Den store utvandringen til Nord-Amerika, i hovedsak mellom 1866 og 1930, var en viktig hendelse som fikk betydning for utviklingen av det norske samfunnet. Fra 1954 var Norge del av det åpne nordiske arbeidsmarkedet, men det var beskjeden innvandring til Norge i 1950- og 1960-årene. Først etter 1970 ble innvandringen større enn utvandringen, trass i midlertidig innvandringsstopp med unntak fra 1975, jf. kap. 2.4.3. De påfølgende tiårene kom det innvandrere fra ulike deler av verden, i første rekke familieinnvandrere og mennesker på flukt, men også noen arbeidsinnvandrere og internasjonale studenter. I løpet av perioden økte særlig innvandringen fra land i Asia, Afrika og i noen grad Latin-Amerika, jf. fig. 2.1.

EU-utvidelsen i 2004 og 2007 representerer et markant skifte i innvandringen til Norge, både

med hensyn til omfang og sammensetning. Gjennom det europeiske arbeidsmarkedet har om lag en halv milliard mennesker formelt rett til å oppholde seg, arbeide og bo i Norge uten særlige restriksjoner. Norge ble en del av dette arbeidsmarkedet gjennom EØS-avtalen allerede i 1994, men det var først ved de to nevnte utvidelsene, kombinert med stor etterspørsel i arbeidsmarkedet, at avtalen fikk stor betydning for innvandringsnivået. Fra 2007 har nettoinnvandringen vært på om lag ni per tusen innbyggere, ett av de høyeste innvandringsnivåene blant OECD-land. Det er betydelig høyere enn f.eks. på slutten av 1980-tallet, da nettoinnvandringen var mellom en og tre per tusen innbyggere.

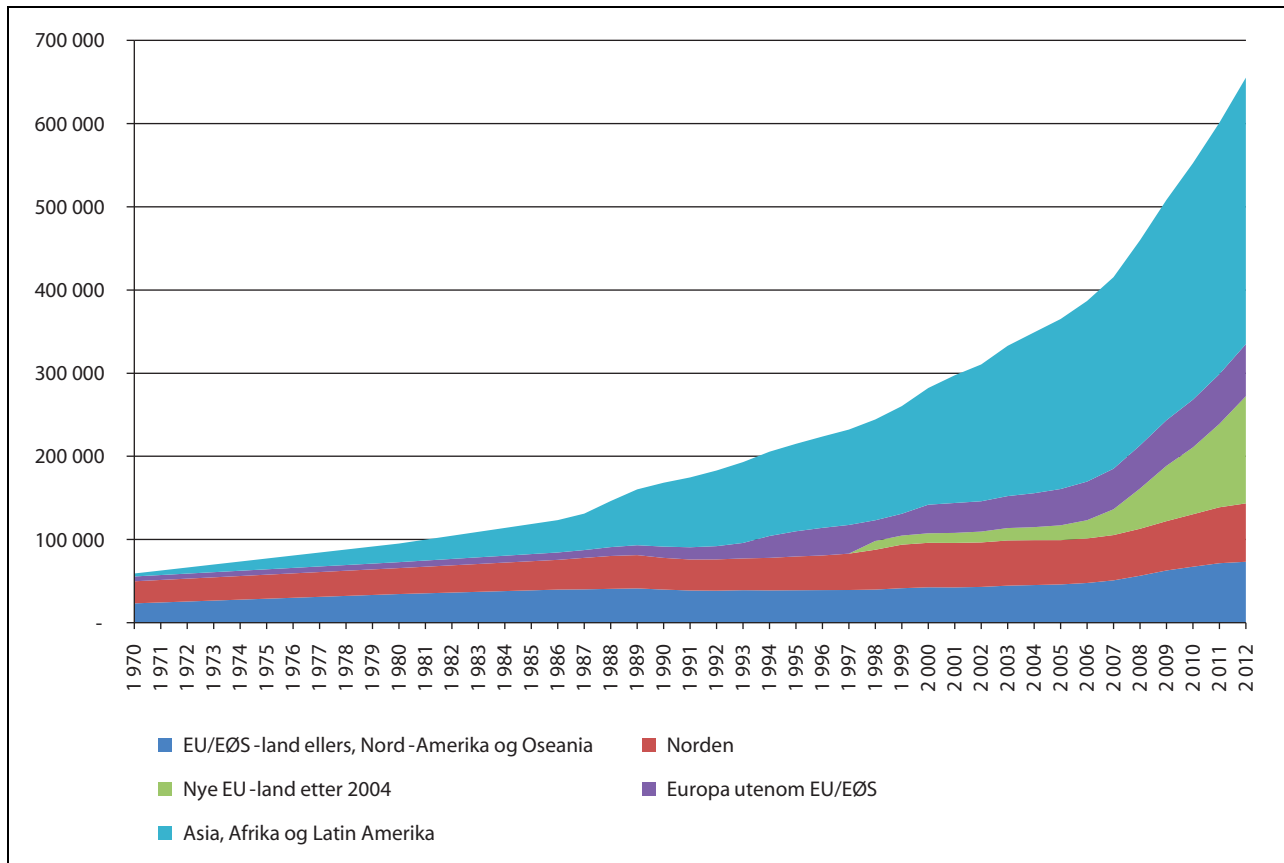
I 2011 ble det registrert 79 500 innvandringer og 32 500 utvandringer, det vil si en nettoinnvandring på 47 000. Dette er de høyeste migrasjonstallene noensinne for Norge. 64 prosent av innvandringen besto av personer fra EU-land, flest fra Polen, Sverige og Litauen.

I tillegg kom mange på korttidsopphold for å arbeide. I fjerde kvartal 2011 var det 71 000 sysselsatte som oppholdt seg her i mindre enn seks måneder og derfor ikke ble registrert i Folkeregisteret. Tre fjerdedeler av disse kom fra nordiske land, i første rekke Sverige, eller fra EU-land i Sentral- og Øst-Europa, i første rekke Polen.

En ny faktor i denne sammenhengen er mulighetene for større arbeidsinnvandring fra kriserammede EU-land i Sør-Europa, for eksempel Spania. Selv om tallene fortsatt er små, var det en klar tendens til økt innvandring fra slike land i 2011 og i første halvår av 2012.

Migrasjonen fra nordiske og øvrige EØS-land er i hovedsak arbeidsmigrasjon. Siden 2006 har arbeid vært den viktigste innvandringsgrunnen, jf. fig. 2.2. Innvandring fra land utenfor EØS er i hovedsak personer som får opphold på grunnlag av flukt eller familietilknytning.

I hele perioden 1990-2011 var 37 prosent av innvandringen fra land utenfor Norden familieinnvandring, 30 prosent arbeidsinnvandring, 21 prosent på grunn av behov for beskyttelse og 11 prosent gjennom utdanning og kulturutveksling. I 2011 var imidlertid sammensetningen 49 prosent



Figur 2.1 Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre etter landbakgrunn. Utvikling 1970–2012

Kilde: Statistisk sentralbyrå

arbeid, 30 prosent familie, 10 prosent beskyttelse og 11 prosent utdanning mv.

Det er store forskjeller i innvandringsmønsteret til Norge når det gjelder kjønn. Dette henger nært sammen med innvandringsgrunnene, jf. fig. 2.3. Blant arbeidsinnvandrere og flyktninger er det flest menn. Blant dem som har kommet på grunnlag av familietilknytning eller i forbindelse med utdanning, inkludert som au pair, er det flest kvinner.

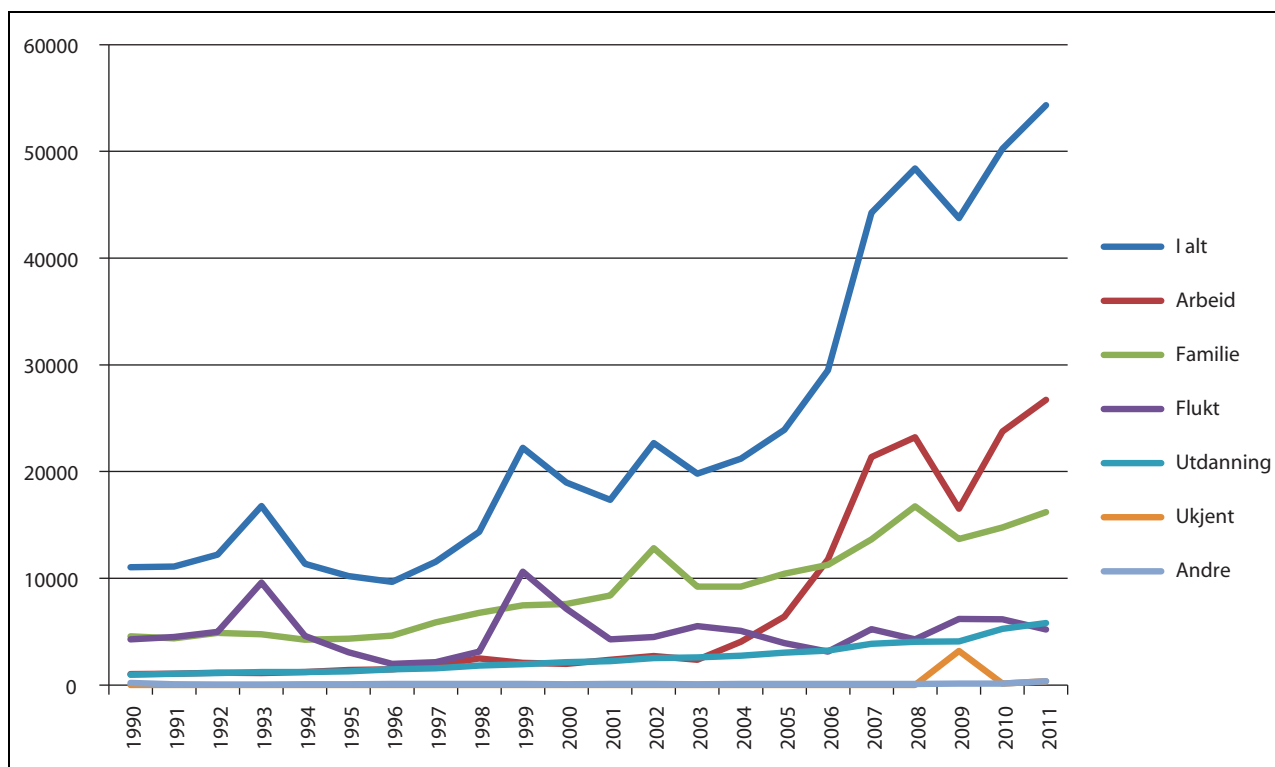
Kvinner dominerer derfor innvandringen i perioden 1990–2011 fra land som Russland, Filippinene og Thailand, der hovedårsaken til innvandring har vært familietilknytning, med henholdsvis 66, 82 og 85 prosent kvinner. Blant innvandrere fra for eksempel Irak, Afghanistan (flyktninger) og Polen og Litauen (arbeidsinnvandrere) har det i samme periode innvandret flest menn.

Ofta er det slik at mannen kommer først gjennom arbeid eller flukt, og etter en periode søker om gjenforening med ektefelle og eventuelle barn eller etablerer en ny familie. Familieinnvandringen fra EØS-landene har økt markert de siste årene. I hovedsak dreier det seg om gjenforening av kvinner og barn med ektefelle eller far. Flest har kommet fra Polen.

Det er stadig flere i Norge som inngår ekteskap med en utlending som ikke er bosatt her. Omfanget av personer som innvandrer til Norge på grunnlag av familieetableringer, henger sammen med ekteskapsmønstre i befolkningen. De siste ti årene har andelen av alle menns ekteskapsinngåelser med en utenlandsk partner som ikke var bosatt i Norge, ligget mellom 10 og 12 prosent. Det dreier seg om vel 2 000 ekteskap i året. For kvinner har andelen i samme periode vært betydelig lavere, mellom 4 og 5 prosent, dvs. mellom 500 og 1 000 ekteskap.

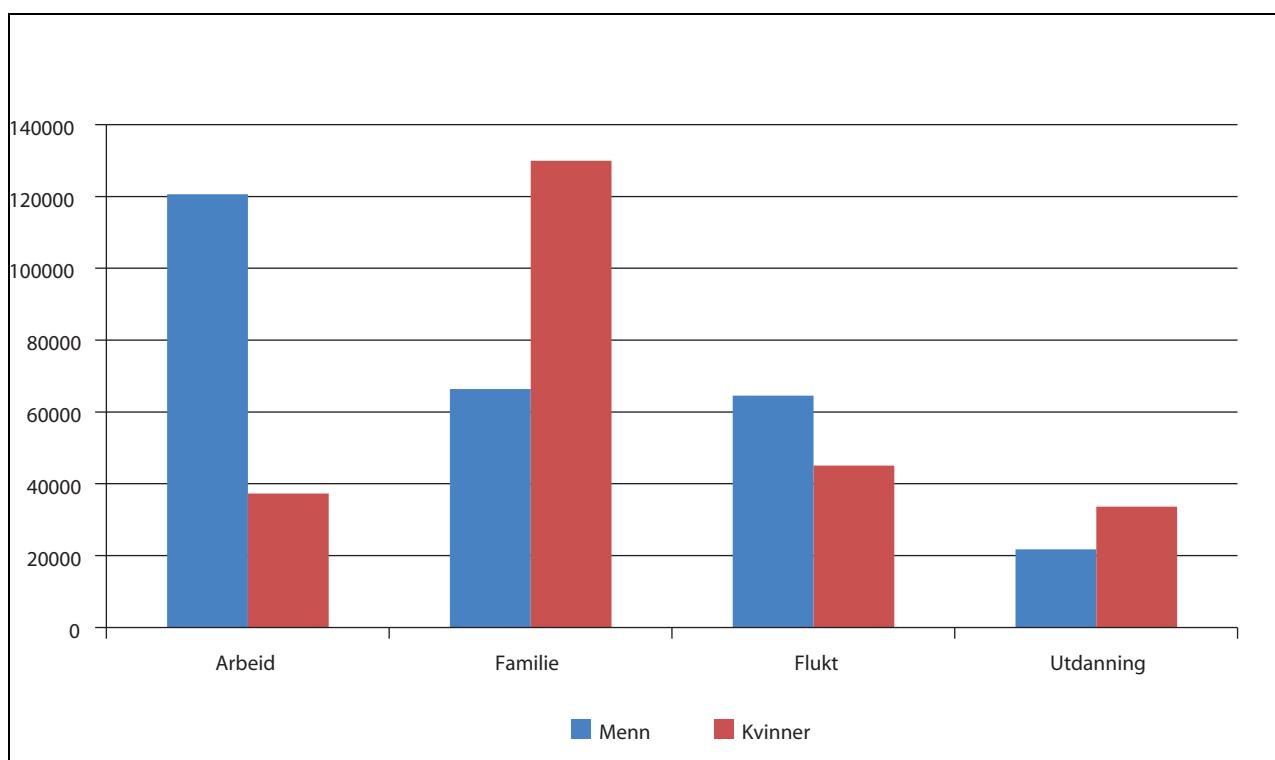
I perioden 1990–2011 besto 57 prosent av familieinnvandringen av familieetablering med en person i Norge som ikke selv hadde innvandrerbakgrunn. I denne perioden har det vært flest slike familieetableringer med personer fra Thailand (8 300), Filippinene (3 800) og Russland (3 500).

Mange innvandrere i Norge finner en ektefelle som i utgangspunktet ikke bor her. I enkelte innvandrergrupper er dette mer vanlig enn i andre. Blant innvandrere fra Pakistan og Tyrkia som giftet seg i perioden 2002–2007, var det om lag tre av fire som fant en ektefelle som ikke var bosatt i Norge. Det samme gjaldt om lag tre av fem



Figur 2.2 Innvandring etter innvandringsgrunn, 1990–2011

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 2.3 Innvandring fra land utenfor Norden etter innvandringsgrunn og kjønn, 1990–2011

Kilde: Statistisk sentralbyrå

### Boks 2.1 Begreper om innvandring, innvandrere mv.

Innvandringen til Norge kan inndeles etter *innvandringsgrunn*. Dette referer til på hvilket grunnlag innvandrere fra land utenfor Norden har fått oppholdstillatelse i Norge eller har blitt registrert som borger av et EØS-land med opphold her. SSB skiller mellom fire slike oppholdsgrunnlag – arbeid, familie, flukt og utdanning.

*Familieinnvandring* brukes som samlebetegnelse for familiegjennforening og familieetablering. *Familiegjennforening* gjelder tilfeller hvor partene har levd sammen som ektefeller eller samboere før referansepersonen kom til Norge eller hvor søkeren er referansepersonens barn. *Familieetablering* brukes når den utlendingen som søker om opphold, har inngått ekteskap med en person som allerede er bosatt i Norge, og partene ønsker å leve sammen her.

Det er ulike måter å definere og avgrense befolkningen på etter innvandringsbakgrunn. Den viktigste kategorien er *innvandrere*, dvs. personer som er født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre og som på et tidspunkt har innvandret til Norge. *Norskfødte med innvandrerforeldre* er født i Norge, men har to foreldre som er innvandrere. SSB slår i en del statistikk disse to gruppene sammen, og bygger bl.a. sine befolkningsframskrivninger på disse to gruppene samlet. Noen ganger i meldingen brukes *personer med innvandrerbakgrunn som fellesbetegnelse for disse to gruppene*.

For noen formål er *flyktninger* brukt som kategori i statistikken. Flyktninger er personer som får opphold fordi de enten fyller vilkårene i flyktningkonvensjonen, eller som står i reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur eller straff ved tilbakevending til hjemlandet. Noen asylsøker har ikke et beskyttelsesbehov som gir rett til asyl, men det foreligger sterke menneskelige hensyn som tilsier at det bør gis opphold på

humanitært grunnlag. Fordi denne gruppen også omfattes av ordningene for bosetting, introduksjonsprogram, norskopplæring mv., slås de ofte sammen med flyktninger i statistikk på disse områdene.

I statistikk om innvandring og innvandrere er det vanlig å kategorisere etter *landbakgrunn*. For innvandrere regnes eget fødeland som landbakgrunn. For norskfødte er dette foreldrenes fødeland. Når begge foreldrene er født i utlandet, er de i de aller fleste tilfellene født i samme land. I tilfelle der foreldrene har ulikt fødeland, er det mors fødeland som blir valgt.

Det benyttes ulike grupperinger av land. Der det er hensiktsmessig med en todeling av verdens land skilles det mellom «EØS, USA, Canada, Australia og New Zealand» på den ene siden og «resten av verden» (Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania utenom Australia og New Zealand, og Europa utenom EØS) på den andre. I meldinga brukes noen ganger «Asia, Afrika mv.» om denne grupperingen. For noen formål benyttes mer detaljerte regioninndelinger, som for eksempel: Norden, EU – utenom Norden, Øst-Europa utenom EU, Afrika, Asia med Tyrkia, Sør- og Mellom-Amerika, Nord-Amerika, Australia og New Zealand.

EØS inkluderer EUs medlemsland og EFTA-landene Norge, Island og Liechtenstein. Sveits er også med i EFTA, men har valgt å stå utenfor EØS. Når det gjelder norske innvandringsregler, er Sveits i praksis omfattet av samme regler som EØS-land. I forbindelse med innvandring, omtales land utenfor EØS som «*tredjeland*». Noen ganger refereres det også til *OECD-land*. OECD har i dag 34 medlemsland som i global sammenheng kjennetegnes ved et relativt høyt inntektsnivå, en form for markedsøkonomi og demokrati.

bosatte innvandrere fra Marokko, Somalia, India, Eritrea og Irak, og om lag halvparten av bosatte innvandrere fra Iran og Etiopia.

Antallet som kommer for å etablere seg med norskfødte med innvandrerforeldre har vært lavt, rundt 200 årlig i perioden 1998-2008, til tross for at det blir stadig flere ugifte voksne i denne kategorien. Halvparten av disse ekteskapene har vært personer med pakistansk bakgrunn. Tallene har vært omtrent på samme nivå i perioden. I samme

periode ble antallet ugifte norskfødte over 18 år med pakistanske foreldre tredoblet, fra 1 100 til rundt 3 400. (Henriksen 2010). Et viktig moment er at personer i denne gruppen er svært unge, det vil si at det foreløpig bare er mulig å si noe om ekteskapsmønsteret blant det mindretallet som har giftet seg tidlig (Kavli og Nadim 2009).

En del innvandrere utvandrer igjen fra Norge. Utvandringen er høyest de første årene etter bosetting, og høyest blant nordiske og øvrige



europaiske innvandrere. Statistikken tyder på relativt stor mobilitet blant arbeidsinnvandrere og lavest utvandring blant dem som har kommet på grunnlag av flukt og familieforhold. De siste årene har det vært langt større utvandring blant menn enn blant kvinner med innvandrerbakgrunn. Det gjenspeiler den høye, mannsdominerte arbeidsmigrasjonen i samme periode.

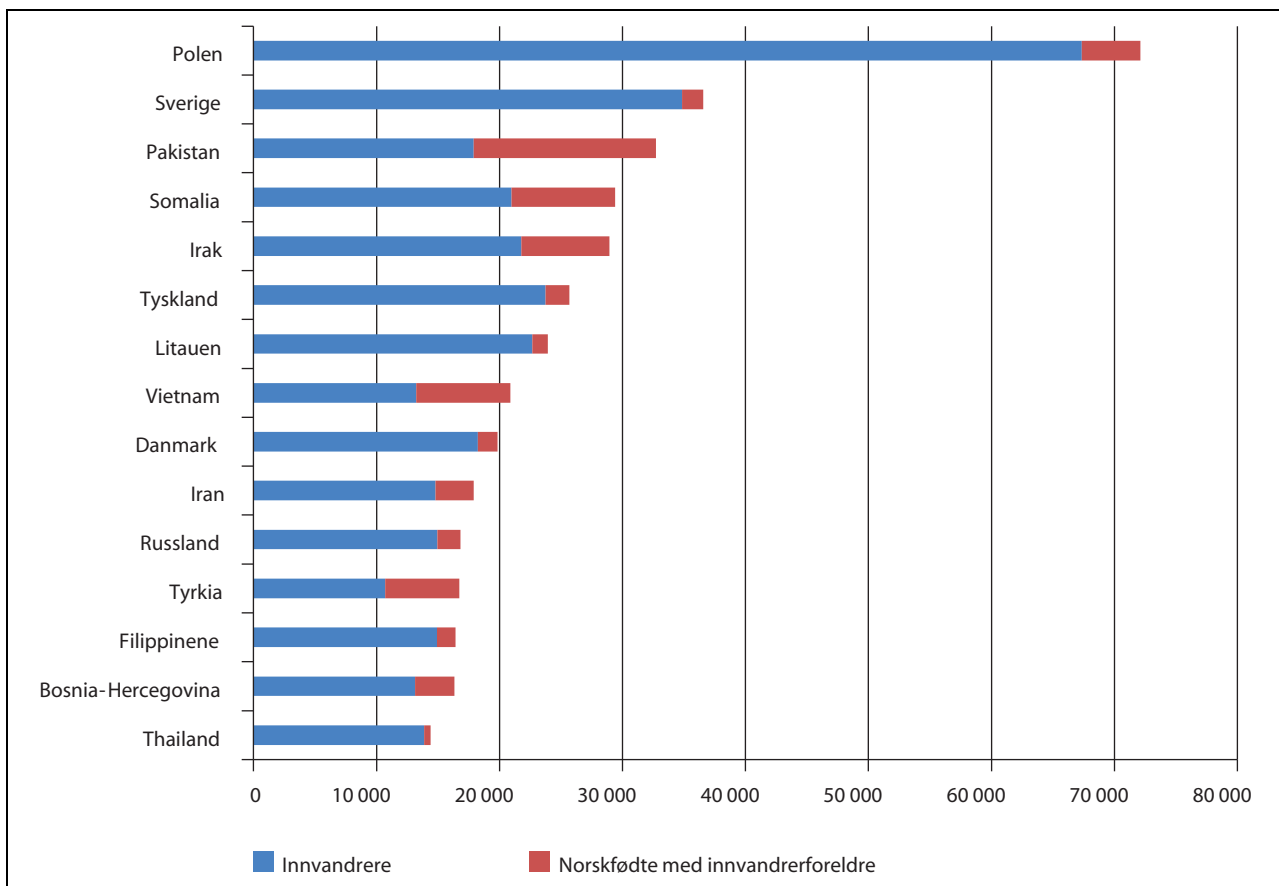
## 2.2 Innvandrere og barna deres

I 1970 utgjorde innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre om lag 60 000 personer, eller 1,5 prosent av befolkningen. Ved inngangen til 2012 utgjorde innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre 13,1 prosent av landets befolkning. På samme tidspunkt bodde det 547 000 innvandrere i Norge. De utgjør om lag 11 prosent av befolkningen. Det eneste disse har til felles, er at de er født i et annet land enn Norge uten foreldre med norsk bakgrunn, og at de på et eller annet tidspunkt i livet har bosatt seg i Norge. De har bakgrunn fra over 219 ulike land og selvstyrte regioner. Halvparten er fra et land i Europa.

På grunn av den høye innvandringen de senere årene er det mange innvandrere som har relativt kort botid i Norge. Ved inngangen til 2012 hadde om lag fire av ti bodd her i mindre enn fem år. Den største gruppen innvandrere er fra Polen. I underkant av åtte av ti polske innvandrere har bodd i Norge i mindre enn fem år. Samlet er en av tre innvandrere norske statsborgere.

Europeiske innvandrere utgjør de fire største innvandrergruppene. De er fra Polen, Sverige, Tyskland og Litauen. Deretter kommer innvandrere fra Irak, Somalia og Pakistan. Det er litt flere menn (284 000) enn kvinner (262 000) når en ser på innvandrere under ett, men store forskjeller i sammensetningen av kvinner og menn med tanke på innvandringsgrunn, jf. fig. 2.3.

Innvandringsgrunn har betydning for livet i Norge. De som kommer i forbindelse med arbeid, er mer økonomisk selvhjulpne. De som kommer som flyktninger eller gjennom familieinnvandring, særlig til flyktninger, har ofte en lengre vei å gå for å komme i arbeid og for å bli økonomisk selvhjulpne. De sistnevnte gruppene har lavest sysselsetting, både blant nyankomne og dem med lengre botid, jf. kap. 3.1.



Figur 2.4 Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre. Største landgrupper. Antall. 1. januar 2012

Kilde: Statistisk sentralbyrå

I tillegg til innvandrere bodde det også 108 000 norskfødte med innvandrerforeldre i Norge ved inngangen til 2012. De utgjør vel 2 prosent av befolkningen. Over halvparten av disse har foreldre med bakgrunn fra et asiatisk land, flest fra Pakistan, Vietnam og Tyrkia, jf. fig. 2.4. Antallet norskfødte med innvandrerforeldre innen de ulike gruppene har sammenheng med hvor lenge innvandrerne har bodd i Norge, gjenutvandring og ekteskapsmønstre, det vil si hvem de får barn med i Norge.

Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre er yngre enn den øvrige befolkningen. Mens 20 prosent av befolkningen samlet er 15 år eller yngre, er hele 73 prosent av de norskfødte med innvandrerforeldre så unge. To av tre innvandrere er i alderen 20–49 år, mot fire av ti i hele befolkningen. Det vil si at flertallet av innvandrere er i den mest yrkesaktive alderen, og flertallet av norskfødte med innvandrerforeldre er i grunnskolealder eller yngre.

Det bor innvandrere i alle norske kommuner, men det bor klart flest i Oslo og i de mest sentrale kommunene i Akershus og Buskerud. Mens etterspørsel i arbeidsmarkedet styrer hvor arbeidsinnvandrere bosetter seg, styres bosettingen av flyktninger og deres familier i første omgang gjennom avtalen mellom stat og kommunene om bosetting av flyktninger. Deretter påvirkes også bosettingsmønster og flytting av arbeidstilbud, utdanningsmuligheter, boligmarked, nettverk mv., slik det gjør for den øvrige befolkningen, jf. kap. 7.

### 2.3 Innvandring og befolkningsvekst

Befolkningsveksten beregnes ut fra antakelser om utvikling i levealder, fruktbarhet og inn- og utvandring. Norge har høy befolkningsvekst og mye av veksten skyldes innvandring. Veksten i befolkningen innebærer derfor ikke bare flere innbyggere, men også en økende andel som har innvandrerbakgrunn. Befolkningsveksten har stor betydning for utformingen av politikk på de fleste samfunnsområder. Selv om grunnleggende verdier og kjennetegn videreføres, vil veksten kunne bidra til å forandre det norske samfunnet på ulike måter.

SSBs framskrivninger av folketallet baserer seg på en rekke antakelser og forutsetninger. Slike framskrivninger er usikre siden hovedfaktoren, innvandring, påvirkes av en rekke ukjente faktorer. Det gjelder for eksempel den økonomiske utviklingen i Norge og andre land, konflik-

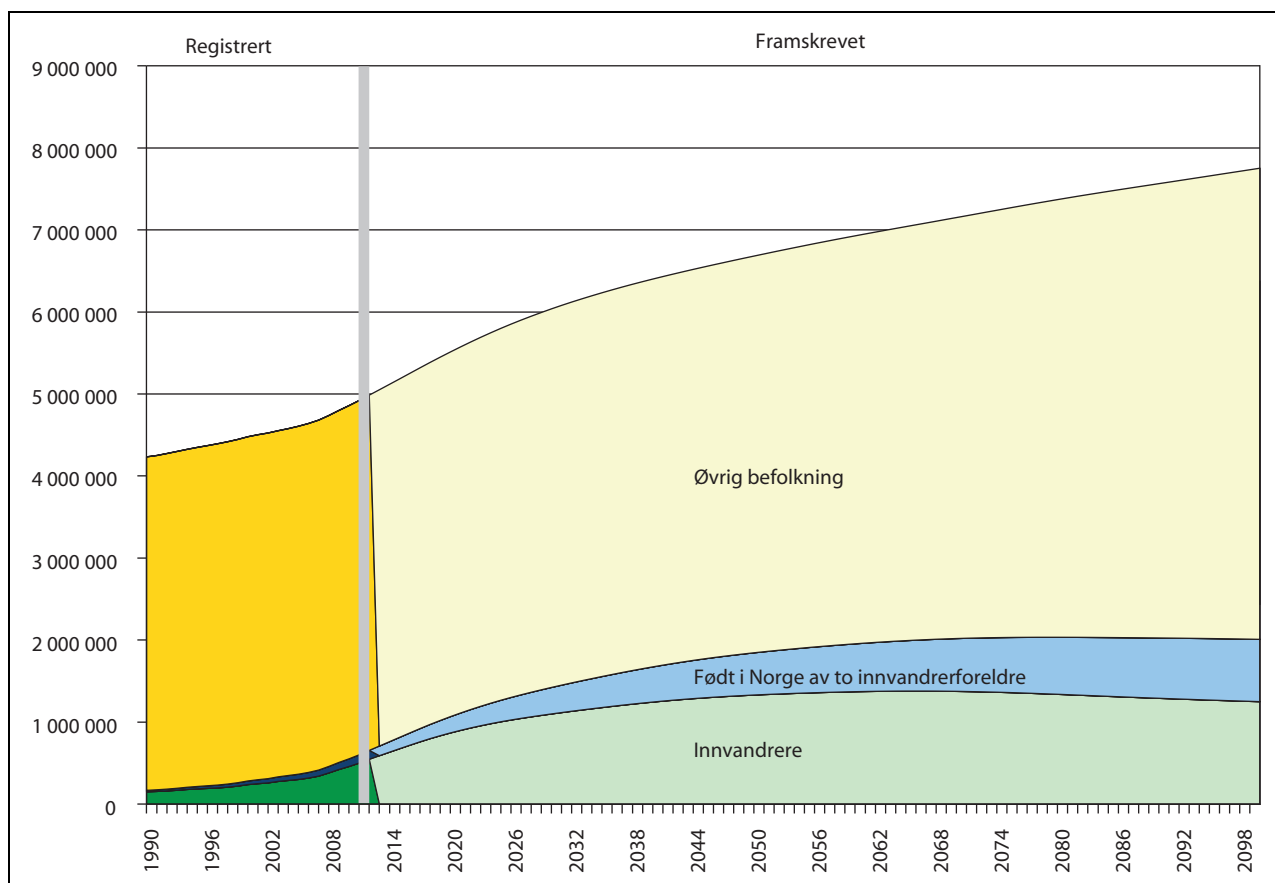
ter og krigshandlinger samt miljøkatastrofer og klimaendringer. Jo lenger fram, jo større er usikkerheten knyttet til befolkningsframskrivninger.

I SSBs beregninger av innvandringen framover brukes det en økonomisk modell til å lage tre alternative baner – høy, lav og mellom. De baserer seg på ulike framtidbilder for den økonomiske situasjonen i Norge og verden. Mellomalternativet brukes videre i teksten. Det legger til grunn at inntektsnivået i Norge i forhold til resten av verden vil synke i takt med synkende petroleumsinntekter. Inntektsnivået antas etter hvert å bli liggende 10 prosent over OECD-nivået. Da vil innvandringen gå ned fra om lag 75 000 i 2011 til rundt 40 000 per år. Utvandringen avhenger blant annet av tidligere innvandring og vil på sikt være rundt 30 000 hvert år, ifølge dette alternativet. Nettoinnvandringen vil på lang sikt kunne bli 10–15 000 personer årlig.

Hvor mange innvandrere som kommer til å bo i Norge i framtida, varierer også med hvilket alternativ som legges til grunn. Ifølge mellomalternativet vil det bo rundt 1,3 millioner innvandrere i Norge i 2050. Dette tilsvarer 20 prosent av befolkningen. Etter 2050 vil andel og etter hvert antall innvandrere gå noe ned mens antall personer født i Norge med to innvandrerforeldre vil øke gjennom hele perioden. Det vil være vel 500 000 av disse i 2050 og 750 000 i 2100, og de vil utgjøre en stadig større andel sammenliknet med foreldregenerasjonen. Dersom man legger sammen antallet innvandrere og norskfødte med to innvandrerforeldre, vil disse gruppene utgjøre nærmere 30 prosent av befolkningen i 2100, jf. fig. 2.5.

I 2050 vil det, ifølge mellomalternativet, være 250 000 innvandrere fra land i Vest-Europa, USA, Canada, Australia og New Zealand (landgruppe 1), 300 000 fra EØS-land i Sentral- og Øst-Europa (landgruppe 2) og 800 000 fra resten av verden (landgruppe 3). Disse tre gruppene vil utgjøre nærmere 4, 5 og 12 prosent av den samlede befolkningen i 2050. Fram mot 2100 vil tallet på innvandrere fra landgruppe 1 holde seg ganske stabilt, ifølge mellomalternativet. Derimot vil antallet fra landgruppe 2 synke til 150 000 i 2100, mens antallet fra landgruppe 3 vil øke til nærmere 900 000.

Veksten i antall innvandrere og deres barn forventes å bli størst i østlige deler av Akershus, i Østfold-byer, i Drammensområdet og i Sandnes. Andelen vil imidlertid fortsatt være høyest i Oslo. Hovedalternativet viser at andelen innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre vil øke fra 28 prosent i dag til 47 prosent av byens befolkning om 30 år. Det innebærer mer enn en dobling fra



Figur 2.5 Antall innvandrere, norskfødte med to innvandrerforeldre og øvrig befolkning. Registrert og framskrevet (mellomalternativet)

Kilde: Statistisk sentralbyrå

vel 180 000 i dag til 380 000 personer med innvandrerbakgrunn om 30 år. Det antas at mellom en fjerdedel og en tredjedel av disse vil være norskfødte med innvandrerforeldre.

Ut fra mellomalternativet kan det avledes at det fram mot 2020 til enhver tid vil være ca. 200 000 innvandrere med mindre enn fem års botid i Norge. Omtrent halvparten antas å være fra land utenfor EØS.

Den forventede sterke befolkningsveksten, som særlig skyldes høy innvandring, stiller krav til tilrettelegging og dimensjonering på mange samfunnsområder og på ulike nivåer. Jo bedre lokale myndigheter og sektormyndigheter klarer å forberede seg på veksten, desto bedre er forutsetningene for å lykkes med å skape en bærekraftig samfunnsutvikling. Planleggingen må omfatte forbedringer i infrastruktur, transport og arealplanlegging, for eksempel med tanke på bygging av boliger og tilrettelegging for næringsvirksomhet. Det gjelder også utformingen av alle typer offentlige tjenester som barnehager, skoler, helse- og omsorgstilbud osv., jf. kap. 13.

## 2.4 Innvandringsregulering og integrering

Innvandringspolitikken og asyl- og flyktningspolitikken har betydning for hvem og hvor mange som kommer til Norge, hvem som får opphold her og hvordan de som kommer tilpasser seg og blir tatt imot i samfunnet. Ofte er det behov for å balansere hensynet til innvandringsregulering og god integrering når politikken på de to hovedområdene av migrasjonsfeltet blir utformet.

### 2.4.1 Innvandringspolitikk

Gjennom EØS-avtalen (og EFTA-konvensjonen) har Norge gitt sin tilslutning til målet om økt mobilitet over landegrensene i store deler av Europa. Om lag en halv milliard mennesker har formelt rett til å oppholde seg, arbeide og bo i Norge uten særlige restriksjoner. Dette innebærer at det hovedsaklig er den generelle politikken og samfunnsutviklingen, særlig utviklingen på arbeidsmarkedet, som avgjør omfanget av migra-

sjon fra de aktuelle landene. Reguleringen av slik migrasjon gjennom innvandringspolitikken er begrenset av forpliktelsene som følger av EØS-avtalen og gjennom annet samarbeid med EU, for eksempel når det gjelder EURES-samarbeidet for å fremme mobilitet på arbeidsmarkedet i Europa generelt, og mer spesifikt samarbeid som tilrettelegging for forskermobilitet.

Innreise og innvandring til Norge fra øvrige land reguleres og kontrolleres i samsvar med utlendingsloven og internasjonale forpliktelser. Det er større rom for å ivareta nasjonale prioriteringer og interesser når det gjelder arbeids-, familie- og studentinnvandring fra land utenfor EØS enn på asyl- og flyktingområdet. Flere hensyn ligger til grunn for innvandringspolitikken:

- Det skal legges til rette for økende internasjonal reisevirksomhet og kontakt over landegrensene. Samtidig skal Norge ha en utlendingskontroll som sikrer oversikt over hvem fra land utenfor EØS som reiser inn i landet, også ut fra hensynet til nasjonal sikkerhet og bekjempelse av internasjonal kriminalitet.
- Det meste av rekruttering av utenlandske arbeidstakere skjer fra EØS-land, men også fra land utenfor EØS kan rekruttering være nødvendig for å dekke etterspørselen etter arbeidskraft. I hovedsak gjelder det kvalifisert arbeidskraft. Reglene for arbeidsinnvandring skal legges til rette for at bedrifter og virksomheter kan rekruttere arbeidskraft fra utlandet på en enkel og effektiv måte ved behov, jf. St.meld. nr. 18 (2007-2008) *Arbeidsinnvandring*.
- Regelverket om familieinnvandring skal sikre at retten til familieliv ivaretas innenfor rammen av en regulert innvandring. Samtidig skal regelverket blant annet motvirke proforma- og tvangsekteskap og bidra til at innvandrere ikke er avhengige av offentlige ytelser.
- Det skal legges til rette for utstrakt kultur- og kunnskapsutveksling, herunder at internasjonale studenter kan studere i Norge for kortere eller lengre tid. Det skal dessuten være mulig for ferdigutdannete studenter med et relevant jobbtilbud å få videre opphold.

#### 2.4.2 Asyl- og flyktingpolitikk

I tråd med internasjonale forpliktelser og norsk lovgivning innvilges det opphold og beskyttelse i Norge til mennesker på flukt. Det skjer dels gjennom et årlig mottak av overføringsflyktinger i samarbeid med FNs høykommissær for flyktinger. Dels skjer det ved at asylsøkere som kommer hit og fyller utlendingslovens vilkår for beskyttelse eller opphold på humanitært grunnlag, innvilges opphold.

Det er frivillig for asylsøkere å benytte seg av mottakstilbudet de får. Tilbudet skal være nøkternt. Enkelte kategorier, for eksempel enslige mindreårige asylsøkere, har særskilt tilpassede tilbud. Mottakstilbudet skal ivareta nødvendige kontrollhensyn, ikke være for kostbart og samtidig gi asylsøkerne et aktivitetstilbud mens de venter. De tilbys norskopplæring. Søkere som har sannsynliggjort sin identitet, kan dessuten få midlertidig tillatelse til å ta arbeid. De som er innvilget opphold og venter på bosetting i en kommune, skal kunne starte med aktiviteter med sikte på å delta i samfunnslivet. De som har fått avslag, skal forberedes på retur, og det er etablert ordninger med støtte til retur og reintegrering i hjemlandet.

Det er frivillig for asylsøkere å benytte seg av mottakstilbudet de får. Tilbudet skal være nøkternt. Enkelte kategorier, for eksempel enslige mindreårige asylsøkere, har særskilt tilpassede tilbud. Mottakstilbudet skal ivareta nødvendige kontrollhensyn, ikke være for kostbart og samtidig gi asylsøkerne et aktivitetstilbud mens de venter. De tilbys norskopplæring. Søkere som har sannsynliggjort sin identitet, kan dessuten få midlertidig tillatelse til å ta arbeid. De som er innvilget opphold og venter på bosetting i en kommune, skal kunne starte med aktiviteter med sikte på å delta i samfunnslivet. De som har fått avslag, skal forberedes på retur, og det er etablert ordninger med støtte til retur og reintegrering i hjemlandet.

#### 2.4.3 Sammenhenger mellom innvandring og integrering

Innvandrings- og flyktingpolitikk og integreringspolitikk henger sammen og påvirker hverandre. I tillegg til ytre faktorer, blant annet internasjonale konflikter og utviklingen i verdensøkonomien, vil norsk økonomi og innretningen av innvandrings- og flyktingpolitikken ha betydning for sammensetningen av innvandringen til Norge. Det vil for eksempel ha innvirkning på fordelingen mellom familieinnvandrere, arbeidsinnvandrere og flyktinger. Denne sammensetningen vil igjen spille en viktig rolle for hvordan integreringspolitikken utformes. Hvis en stor andel er arbeidsinnvandrere med et konkret jobbtilbud, er det i mindre grad behov for tiltak med sikte på kvalifisering og sysselsetting. Situasjonen er annerledes om mange er flyktinger fra fattige, konfliktfylte land og mangler utdanning eller arbeidserfaring som lett kan brukes i det norske arbeidsmarkedet.

Sammenhengen mellom de ulike delene av politikken på migrasjonsområdet kom klart til uttrykk i Norge da midlertidig stopp i arbeidsinnvandringen, riktignok med flere unntak, ble innført i 1975. En av hovedbegrunnelsene for «stoppen» var behovet for å sikre innvandrere som allerede hadde kommet til landet, bedre forhold når det gjaldt bolig, arbeid, opplæring osv. Etter hvert ble grunntanken med «stoppen» videreutviklet og fikk status som en generell begrunnelse for at innvandringen må reguleres, blant annet ut fra hensynet til integreringsprosesser.

Et nærliggende eksempel på behovet for å balansere ulike hensyn er reguleringen av familieinnvandring, både familiegjenforening og familieetablering. Økt familieinnvandring er en naturlig

konsekvens av en stadig mer globalisert verden hvor giftemål og partnerskap inngås på tvers av landegrensene. Et smidig regelverk og praksis kan være viktig for å rekruttere etterspurt utenlandsk arbeidskraft. Samtidig skal krav til inntekt (underholdskravet) sikre at referansepersonen, det vil si den som bor her i landet, kan forsørge den som flytter til Norge. Underholdskravet skal styrke posisjonen til unge mennesker i Norge slik at de kan motstå press om å inngå ekteskap. I tillegg skal kravet legge bedre til rette for at de som får innvilget opphold som familiemedlemmer, har gode forutsetninger for å bli aktive deltagere i samfunnet.

De siste ti årene har reglene for familieinnvandring blitt endret med det uttalte siktemål å oppnå integreringspolitiske mål. Det gjelder for eksempel innføring av skjerpede vilkår for å oppfylle underholdskrav og krav til referansepersonen i Norge om å ha gjennomført fire års utdanning eller arbeid ved familieetablering med utlending. Dels har det blitt lagt vekt på å styrke unges posisjon for å motstå tvangsekteskap, dels å bidra til at de som ønsker familiemedlemmer til Norge, deltar aktivt i samfunnet. Virkningene av disse endringene i familieinnvandringsreglene evalueres. Som en del av evalueringen følger Utlendingsdirektoratet (UDI) særskilt med på hvilke konsekvenser regelendringene har fått for kvinner.

Krav om gjennomført pliktig norskopplæring for å få permanent oppholdstillatelse, er et annet eksempel på en bevisst bruk av utlendingsregel-

verket for å bidra til integrering og en direkte kobling mellom de to politikkområdene. Det gir dessuten et klart signal om at de som ønsker varig opphold i Norge, må gjøre en innsats for å lære seg norsk og ha grunnleggende kunnskaper om det norske samfunnet.

En effektiv utlendingsforvaltning har betydning for at nye innvandrere kan delta i samfunnet. Konkret dreier dette seg blant annet om raskere avgjørelser, bedre informasjon og service overfor søkere, og elektronisk saksflyt mellom UDI, politiet, utenriksstjenesten, Utlendingsnemnda (UNE) og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Det er særlig viktig med rask bosetting i kommunene av personer som har fått oppholdstillatelse, jf. kap.7.4.

Tiltak som iverksettes for å regulere innvandringen, og måten disse omtales på av myndighetene og i media, kan få både tilsiktede og utilsiktede virkninger. Det vil kunne påvirke hvordan innvandrere oppfattes og blir møtt i samfunnet, om de blir sett på som uønskete eller som viktige bidragsytere i samfunnet. På den annen side kan utbredte holdninger til innvandring og innvandrere, enten de er positive eller negative, ha betydning for det politiske handlingsrommet og dermed for hvordan både innvandrings- og integreringspolitikken blir utformet og praktisert. Myndighetenes oppgave er å gjennomføre politikken effektivt og rettferdig og balansere de ulike hensynene som skal ivaretas, både på innvandrings- og integreringsfeltet.



*Del I*  
*Levekår og deltakelse*





## 3 Arbeid

Innvandring til Norge er en ressurs. Både byene og distriktene får viktig arbeidskraft og kompetanse. Mer enn 300 000 innvandrere er i jobb, og de utgjør over 12 prosent av alle sysselsatte. I perioden 2005 til 2011 sto innvandrere for 56 prosent av sysselsettingsveksten i Norge. Det skyldes særlig arbeidsinnvandring fra de nye EU-landene i Sentral- og Øst-Europa. Innvandring skaper muligheter for utvikling av det norske samfunnet.

Samtidig medfører innvandring også utfordringer. Disse må håndteres, både på nasjonalt og lokalt nivå, for å kunne dra nytte av innvandreres ressurser. Det er store forskjeller mellom ulike innvandrergupper når det gjelder arbeidsdeltakelse. Arbeidsinnvandrere har et høyt sysselsettingsnivå. Samlet sett har imidlertid innvandrere lavere sysselsetting enn befolkningen for øvrig. Kvinner fra enkelte land har særlig lav sysselsetting.

Regjeringens visjon er å tette sysselsettingsgapet som eksisterer mellom innvandrere og befolkningen for øvrig. Ambisjonsnivået for sysselsetting blant innvandrere skal derfor være høyt, for menn og for kvinner. Arbeid og økonomisk selvstendighet for kvinner er avgjørende for økt likestilling mellom kjønnene og er viktig for å oppnå større økonomisk og sosial likhet.

Regjeringens arbeid for økt sysselsetting blant innvandrere bygger på to hovedpilarer: For det første skal den grunnleggende kvalifiseringen for nyankomne innvandrere styrkes. Regjeringen vil gjøre en ekstra innsats for at innvandrere som står langt fra arbeidsmarkedet kommer i arbeid. Kvinner er en særlig målgruppe.

For det andre skal innvandreres kompetanse bli brukt bedre. Det innebærer en mer helhetlig innsats for å øke rekrutteringen av innvandrere til arbeidslivet, tilrettelegging for at innvandrere etablerer bedrifter, og bedre godkjenningsordninger for kompetanse fra utlandet. Det betyr også innsats for å rydde unna hindringer som diskriminering, dårlige arbeidsforhold og sosial dumping.

### 3.1 Økt sysselsetting

Arbeid til alle er et hovedmål for regjeringen. For den enkelte er arbeid en kilde til inntekt, selvrespekt og selvrealisering. Høy sysselsetting er samtidig en forutsetning for å sikre en bærekraftig velferdsstat, redusere sosiale forskjeller, forebygge fattigdom og oppnå kjønnslikestilling. Kvin-

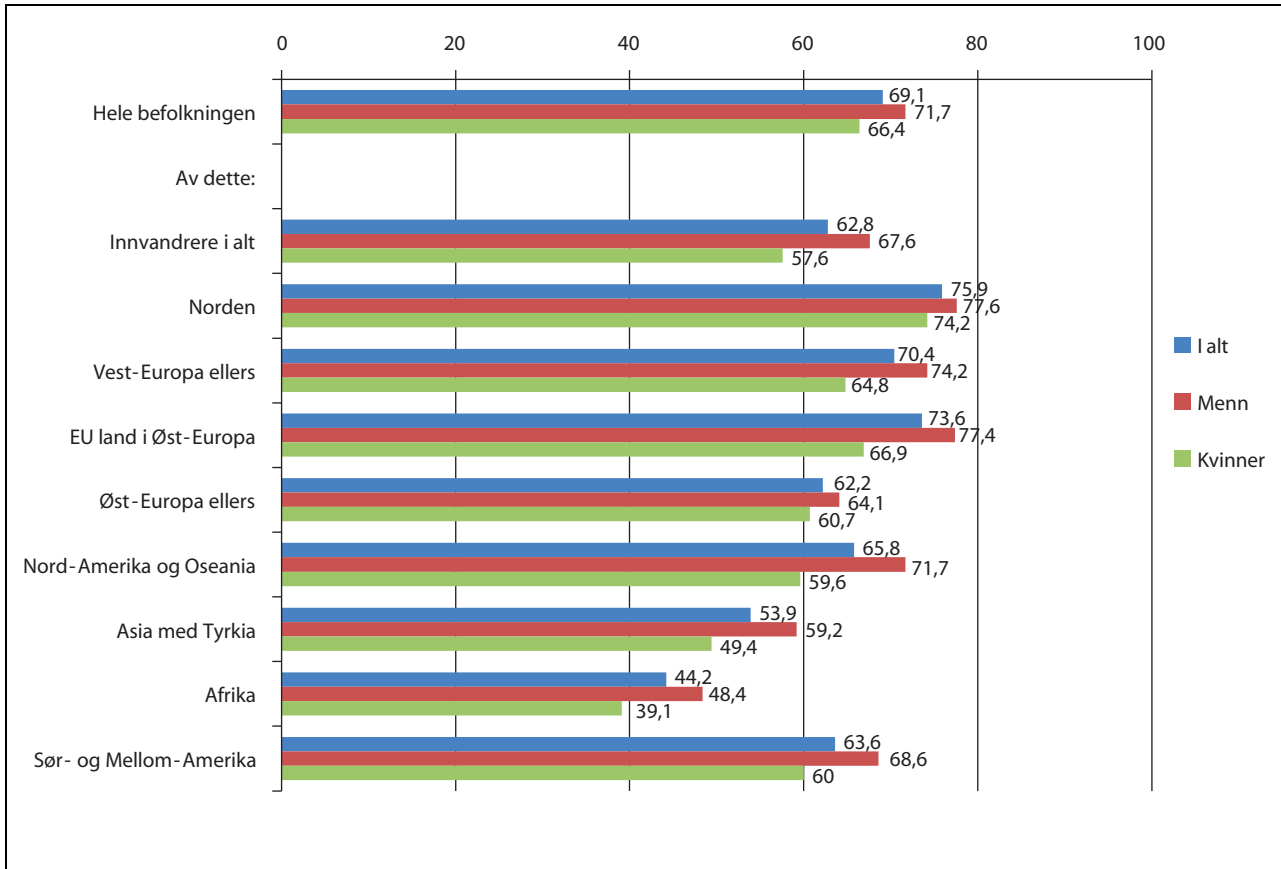
#### Boks 3.1 Sysselsetting blant innvandrere

Det er relativt store og vedvarende forskjeller mellom ulike grupper innvandrere og befolkningen for øvrig mht. sysselsetting, jf. fig. 3.1. Disse forskjellene, også kalt «sysselsettingsgapet», øker når en tar hensyn til at innvandrere i Norge har en alderssammensetting som gjør at de er overrepresentert i aldersgrupper som generelt har høy sysselsetting.

Forskjellene i andel sysselsatte mellom landgruppene har vært relativt stabile gjennom flere år, uavhengig av konjunktorene på arbeidsmarkedet. Det er store variasjoner i sysselsettingen blant innvandrere fra enkelte land i samme verdensdel, for eksempel innen Asia.

Det er større forskjeller i sysselsettingsnivået mellom kvinner og menn blant innvandrere, enn for hele befolkningen. Det er imidlertid betydelige ulikheter mellom landgruppene. Andel sysselsatte er særlig lav for kvinner fra Afrika og Asia, jf. fig. 3.1.

Arbeidsledigheten blant innvandrere har vært omtrent tre ganger så høy som for befolkningen ellers gjennom flere år. I mai 2012 var 60 000 personer bosatt i Norge registrert som arbeidsledige. En tredjedel av disse var innvandrere. Arbeidsledigheten blant innvandrere samlet var 6,1 prosent, mens den i befolkningen ellers var på 1,8 prosent. Den høyeste registrerte ledigheten finnes blant innvandrere fra Asia og Afrika med henholdsvis 7,7 og 12,4 prosent.



Figur 3.1 Sysselsatte, etter innvandrerkategori, landbakgrunn (verdensregion) og kjønn. Prosent av personer 15-74 år i hver gruppe. 4. kvartal 2011

Kilde: Statistisk sentralbyrå

ner fra enkelte land, i første rekke Irak, Afghanistan, Pakistan og Somalia, har særlig lav sysselsetting. Disse er en prioritert gruppe.

Det er en hovedutfordring å øke sysselsettingen blant innvandrere fra land i Asia og Afrika som har kommet til Norge som flyktninger eller som familieinnvandrere. Det er imidlertid stor variasjon blant innvandrere fra disse landene. Mange deltar i samfunnet på linje med andre og er yrkesaktive. Andre har vanskeligheter med å komme inn og få fotfeste i arbeidslivet. Sett under ett er situasjonen på arbeidsmarkedet langt dårligere enn for befolkningen ellers, jf. fig. 3.1. Sysselsettingsandelen i gruppen øker med botid, men kommer likevel ikke opp til et nivå som befolkningen for øvrig. Analyser som ligger til grunn for NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon*, tyder dessuten på at mange i gruppen faller ut av arbeidslivet tidligere enn befolkningen for øvrig, jf. kap. 3.3.7.

NOU 2011: 14 *Bedre integrering* foreslår en særskilt innsats over en periode for å tette sysselsettingsgapet mellom innvandrere og den øvrige befolkningen. Inkluderingsutvalget anslår at dersom en like stor andel av innvandrerne som den

øvrige befolkningen skulle være sysselsatt, ville det øke den samlede sysselsettingen blant innvandrere med vel 32 000 personer i 2009. Behovet for en aktiv rekrutteringsstrategi overfor kvinner utenfor arbeidslivet, særlig fra land i Asia og Afrika, framheves.

Store forskjeller i sysselsettingsnivå mellom ulike grupper kan bidra til en utvikling i retning av et samfunn der det i økende grad er sammenfall mellom dårlige levekår og innvandrerbakgrunn. Regjeringen ønsker ikke en slik samfunnsutvikling.

Regjeringen legger til rette for høy sysselsetting gjennom den generelle økonomiske politikken og gjennom et bredt sett av virkemidler i arbeids- og velferdspolitikken. Integreringspolitikken skal utfylle denne strategien gjennom tiltak som bidrar til at innvandrere har like muligheter til å delta i arbeidslivet som befolkningen for øvrig.

Utforming av ordninger og tiltak i integreringspolitikken skal ta hensyn til det overordnede målet om høy sysselsetting. Det skal legges til rette for at innvandrere som trenger det, skaffer

seg nødvendig kompetanse for norsk arbeidsliv og at innvandreres kompetanse og arbeidskraft blir brukt. Rekruttering av innvandrere skal styrkes på alle nivåer i arbeidslivet, og hindringer som diskriminering skal fjernes. Politikken skal motivere til arbeidsdeltakelse og motvirke at mange forlater arbeidslivet før vanlig pensjonsalder.

Regjeringen legger til grunn at det skal være en felles arbeidsmarkedspolitik og felles virkemiddelmeny som gjelder alle i Norge. Det er behov for et bredt spekter av arbeidsrettede tiltak og tjenester. Hvilke virkemidler som nyttes overfor den enkelte, må ta utgangspunkt i individuelle behov. Det er imidlertid særskilte utfordringer blant enkelte innvandrere, for eksempel de med lav utdanning og kort botid, som har problemer med å få eller beholde fotfeste i arbeidslivet. Dette krever målrettede tiltak innenfor arbeidsmarkedspolitikken.

Integreringspolitikken og målet om høy sysselsetting omfatter alle innvandrere uavhengig av innvandringsårsak. Virkemidlene bør samtidig være tilpasset ulike behov avhengig av innvandrernes situasjon.

Arbeidsinnvandringen til Norge styres i stor grad av etterspørselen etter arbeidskraft i norsk økonomi. De fleste av arbeidsinnvandrere kommer fra land i Norden og Europa for øvrig. Arbeidsinnvandrere har ofte arbeid fra starten av oppholdet i landet, og sysselsettingen er relativt høy. Stabil høy sysselsetting for arbeidsinnvandrere som blir boende, er et mål. Systematisk informasjon om rettigheter og plikter ved arbeid og opphold, samt innsats mot sosial dumping, er viktige tiltak, jf. kap. 3.4 og 3.5.

Flyktninger og familieinnvandrere har bare unntaksvis tilbud om arbeid når de kommer til landet. Mange har imidlertid både utdanning og arbeidserfaring som Norge bør nyttiggjøre seg. Flere kommer også i arbeid kort tid etter bosetting. Likevel har flere flyktninger og familieinnvandrere behov for å styrke eller tilpasse sin kompetanse i tråd med etterspørselen på det norske arbeidsmarkedet for å få varig arbeid. Disse innvandrerne er derfor hovedmålgruppen for tiltak som skal bidra til kvalifisering og sysselsetting.

## 3.2 Grunnleggende kvalifisering

Mange innvandrere kommer til Norge med høy kompetanse, utdanning, arbeidserfaring og gode ferdigheter i flere språk. Andre har lite eller ingen utdanning. Uavhengig av medbrakt kompetanse mangler nyankomne innvandrere som regel

norskkunnskaper og kunnskaper om det norske samfunnet og arbeidsmarkedet. Den grunnleggende kvalifiseringen skal bidra til å øke de nyankomnes kunnskaper slik at de kan delta i samfunnet og ta arbeid eller utdanning. Grunnleggende kvalifisering omfatter i hovedsak opplæring i norsk og samfunnskunnskap og introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger og familiegjenforente med disse. Grunnleggende kvalifisering kan også inneholde arbeidsmarkedstiltak ved behov.

### 3.2.1 utfordringer

En særlig utfordring for dagens kvalifiseringstilbud for nyankomne voksne innvandrere er at en relativ stor andel blant dem, særlig blant de som kommer som flyktninger, har svært lite utdanning og mangler grunnleggende ferdigheter. Inkluderingsutvalget viser til en kalkyle basert på tall fra Norsk språktest, Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk (Vox) og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) som tilsier at om lag tusen personer per årskull i norskopplæringen kan være på et nivå som nærmer seg analfabetsisme, jf. NOU 2011: 14. Arbeids- og velferdsetaten erfarer at flere innvandrere, både nyankomne og innvandrere med lengre botid i Norge, mangler grunnleggende ferdigheter i lesing og skrivning, regning og bruk av IKT, og at flere er analfabeter. Svake grunnleggende ferdigheter fører til vanskeligheter med å nyttiggjøre seg arbeids- og velferdsetatens ordinære tiltak.

Dette stiller krav til at kvalifiseringstiltak utformes og iverksettes slik at de klarer å dekke denne gruppens særlige behov. Det er et mål å sikre at alle kan lese og skrive norsk.

I internasjonal sammenheng har Norge et høyt gjennomsnittlig velferdsnivå og jevn lønnsfordeling. Den sammenpressede lønnsstrukturen innebærer at også de laveste lønningene er relativt høye. Det krever at produksjonen må svare til det relativt høye lønnsnivået, og at det stilles relativt høye krav til arbeidstakernes kompetanse. Arbeidsgivere, som vurderer ansettelser som kostbare, kan på bakgrunn av dette være mindre risikovillige ved ansettelser. Personer med mangelfulle kvalifikasjoner kan derfor få problemer med å få stabilt fotfeste i arbeidslivet. Kvalifisering og utdanning av innvandrere som trenger det, er derfor av stor betydning for å øke sysselsettingen.

Utviklingen i arbeidslivet fører til at fullført opplæring på videregående skoles nivå i mange yrker anses som et minimum. For mange innvandrere med liten skolegang er derfor voksenopplæ-

ring i form av grunnskole og videregående opplæring, i tillegg til ordinær norskopplæring, en nødvendig inngangsbillett til arbeidslivet og avgjørende for å få en stabil tilknytning til arbeidslivet. Det er også viktig fordi foreldre blir bedre i stand til å støtte opp om barnas skolearbeid, noe som igjen kan bidra til sosial mobilitet og forhindre at klaseskiller går i arv. Voksnes rett til opplæring er viktig for å utjevne sosiale forskjeller mellom innvandrere og den øvrige befolkningen.

### 3.2.2 Opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Det er en åpenbar sammenheng mellom norskkunnskaper og tilknytning til arbeidslivet. Norskkunnskaper er viktig både for tilgang til arbeid, for gode arbeidsvilkår, stabil arbeidstilknytning og

#### Boks 3.2 Målgruppe for opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Rett og/eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap gjelder personer som har fått en oppholdstillatelse som gir grunnlag for permanent oppholdstillatelse etter 1. september 2005. Kun personer mellom 16 og 55 år har rett og plikt til opplæring. Personer mellom 55 og 67 år har ingen plikt, men rett til opplæring. Plikten til opplæring er 600 timer for dem som ble omfattet av rett og plikt til opplæring etter 1. januar 2012: 550 timer norskopplæring og 50 timer opplæring i samfunnskunnskap på et språk den enkelte forstår. Ved behov kan de som omfattes av rett og plikt til opplæring få inntil 2 400 timer ytterligere norskopplæring. Arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS/EFTA og deres familiemedlemmer har plikt til opplæring, men har ikke krav på å få opplæringen gratis. Plikten for denne gruppa er 300 timer opplæring, også for dem som fikk sin oppholdstillatelse etter 1. januar 2012. Personer med opphold etter EØS-/EFTA-regelverket, samt norske og nordiske borgere har verken rett eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. At man har gjennomført pliktig opplæring (300 eller 600 timer), er et krav for å få permanent oppholdstillatelse. Personer som søker norsk statsborgerskap må ha gjennomført opplæring som er pliktig etter introduksjonsloven eller dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i norsk for å få norsk statsborgerskap.

mobilitet på arbeidsmarkedet. Norskkunnskaper vil gjøre det enklere for den enkelte å nyttiggjøre seg sin medbrakte kompetanse. Arbeidsgivere oppgir at de vektlegger norskkunnskaper ved både ansettelser og oppsigelser. Enkelte arbeidsgivere stiller også krav til søkere med innvandrerbakgrunn om å dokumentere norsksferdigheter på et visst nivå for å bli tilsatt.

Norskkunnskaper er viktig også for deltakelse på andre samfunnsområder. For å følge opp barns skolegang, for å delta i fritidsaktiviteter og for å kunne forstå og påvirke det samfunnet man bor i, er norskkunnskaper vesentlig.

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere er derfor et sentralt kvalifiseringstiltak. Opplæringen reguleres av introduksjonsloven. Formålet med opplæringen er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnsliv og deres økonomiske selvstendighet. Det er kommunenes ansvar å tilby opplæringen, og den skal tilpasses den enkeltes behov og forutsetninger. Det er et mål at alle i målgruppen for norskopplæring etter fem år i Norge skal kunne ha lært seg godt nok norsk til å klare seg i yrkes- og samfunnslivet.

Gjennom introduksjonsloven er en viktig del av kommunenes integreringsarbeid blitt lovregulert. Det legges vekt på å stimulere kommunene til å fremme effektivitet, elevgjennomstrømning og resultater i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Mer enn dobbelt så mange personer gikk opp til og besto avsluttende prøve i 2011 enn i 2007, og en stor andel gjennomfører den pliktige opplæringen. Offentlige utvalg og evalueringer av opplæring i norsk og samfunnskunnskap har imidlertid vist at det er en rekke utfordringer i opplæringen. En av utfordringene er at ikke alle kommuner oppfyller alle krav som introduksjonsloven setter. Opplæringen i en del kommuner er f.eks. ikke godt nok tilpasset deltakernes forutsetninger og behov. Dette gjelder i særlig grad deltakere med liten eller ingen utdanning, men kan også gjelde personer med medbrakt høyere utdanning. Videre er det understreket at både innhold og organisering må rettes mer inn mot opplæringens hovedformål, nemlig det å styrke den enkeltes forutsetning for å delta i arbeidslivet.

På denne bakgrunn har regjeringen innført tiltak for å bedre kommunenes implementering av opplæringen. I 2013 innfører regjeringen en ny tilskuddsordning med utviklingsmidler til kommunene. Målet er å øke kvaliteten og bedre resultatene i kommunenes integreringsarbeid. Det skal legges særlig vekt på opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Midlene skal brukes til utvikling

### **Boks 3.3 Deltakelse, oppstart, gjennomføring, prøveresultater**

I 2011 var det ca. 40 000 personer som deltok i opplæringen. En del av deltakerne er arbeidsinnvandrere fra EØS-land og andre som ikke har rett til gratis opplæring, og som betaler for opplæringen selv eller får det dekket av sine arbeidsgivere.

Det er et mål at personer med rett og/eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap starter raskt i opplæringen og gjennomfører pliktig opplæring innen tre år. Av de som fikk rett og plikt til opplæring i 2010, startet 88 prosent på opplæringen innen de tre første halvårene etter at de fikk rett og plikt. Av de som kom i 2008, hadde 86 prosent oppfylt plikten sin innen tre år. Det er ingen nevneverdig forskjell på menn og kvinner. Pliktig opplæring skal gjennomføres innen tre år, mens kommunens plikt til å tilby all opplæring gjelder i fem år.

I 2007 var det ca. 7 000 personer som gikk opp til avsluttende prøve, mens det i 2011 var over 15 000. I 2011 besto 62 prosent av kvinnene og 55 prosent av mennene den skriftlige delen av prøven, og både blant kvinner og menn besto 86 prosent den muntlige delen. Andelen som besto skriftlige prøver i 2011, var 9,4 prosentpoeng høyere enn i 2007. 6,2 prosentpoeng færre bestod muntlige prøver i 2011 enn i 2007. Personer med liten eller ingen utdanning går i mindre grad opp til avsluttende prøve enn andre, og blant dem som går opp til prøve, er resultatene dårligere enn gjennomsnittet.

og implementering av tiltak og prosjekter som styrker overgangen til arbeid og utdanning, særlig når det gjelder kvinner. I 2012 ble det innført statlig tilsyn og plikt til kommunal internkontroll med kommunenes plikter etter introduksjonsloven, herunder opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Formålet med tiltaket er å styrke den enkeltes rettssikkerhet og å tydeliggjøre kommunenes ansvar for å gi god og tilpasset opplæring til deltakerne. Det kan gi mer kunnskap, slik at opplæringen kan utvikles og resultatene bedres.

Som et ledd i å utvikle og forbedre opplæringen, er en revidert læreplan tatt i bruk i opplæringen høsten 2012, og det er vedtatt å innføre obligatoriske prøver. I den reviderte læreplanen har den

første lese- og skriveopplæringen fått mer plass, den er mer arbeidsrettet og den legger mer vekt på digitale ferdigheter og samfunnskunnskap. Fordi det er viktig at enda flere går opp til og består avsluttende prøver, innfører regjeringen obligatoriske avsluttende prøver i norsk og i samfunnskunnskap i 2013. Det vil gi både den enkelte deltaker og samfunnet viktig dokumentasjon av resultater etter gjennomført opplæring. Dette vil igjen gi kunnskap til videre utvikling av opplæringen.

Det er viktig at kommunene tilpasser opplæringen i norsk og samfunnskunnskap bedre til deltakernes utdanningsnivå. Regjeringen vil bedre opplæringen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere som har liten eller ingen utdanning når de kommer til Norge. Vox sin satsing på metodeutprøving for alfabetisering fortsetter. Mange vil ha behov for både norskopplæring og grunnskoleopplæring og eventuelt fag fra videregående opplæring for å oppnå kompetanse som er relevant for arbeidslivet. Dette innebærer at det må bli bedre samordning mellom opplæringen i norsk og samfunnskunnskap og annen voksenopplæring. For å lykkes i å samordne opplæringen i norsk og samfunnskunnskap og annen voksenopplæring bedre, er det satt i gang et arbeid der læreplanene for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap og læreplan i norsk for grunnopplæring blir gjennomgått. Innhold og mål i læreplanene gjennomgås, og tiltak for å fjerne eventuelle hindre og bedre samordningen skal vurderes. Arbeidet ferdigstilles i 2013. Regjeringen vil også sette i gang en utredning av kommunenes arbeid med å kombinere introduksjonsprogram med grunnskole og videregående opplæring for voksne, jf. kap. 3.2.3.

Flere offentlige utvalg har pekt på behovet for kompetanseutvikling av lærere som underviser voksne innvandrere. Høy kvalitet i norskopplæringen krever lærere med god kompetanse. Satsingen på etter- og videreutdanning for lærere i voksenopplæringen fortsetter, og regjeringen vil sette i verk et kompetanseløft på det flerkulturelle området som også omfatter voksenopplæringen. Det legges blant annet opp til kompetanseheving innenfor andrespråksdidaktikk og voksenpedagogikk, jf. kap.4.4. Regjeringen vil også utrede mer spesifikt hvordan man kan heve kompetansen til lærere som underviser i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

Vox arbeider videre med å utvikle læremidler for opplæringen. Vox har utviklet et nettbasert læremiddel for samfunnskunnskap, [www.samfunnskunnskap.no](http://www.samfunnskunnskap.no), som er tilgjengelig for alle. En

### Boks 3.4 Lokal læreplan i basiskompetanse

I Oslo Voksenopplæring er det utviklet en lokal læreplan i basiskompetanse, kalt Basis. Denne er spesielt tilrettelagt for innvandrere med liten eller ingen skolebakgrunn og kombinerer opplæring i norsk og samfunnskunnskap og noen basisfag fra grunnskolen. Opplæringen bygger på læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og på Kunnskapsløftet, 1.–7. trinn. Opplæringen er inndelt i ulike nivåer. Mange deltakere gjennomfører kun de laveste nivåene. Det er også mulig å gå videre til eksamensrettet grunnskole.

Formålet med en lokal læreplan i basiskompetanse for voksne er å øke den enkeltes muligheter til å være aktiv deltaker i det norske samfunnet. Basisopplæringen legger til rette for at den voksne deltakeren skal ha muligheter for å ta opplæring på ulike nivåer til ulik tid.

del nettbaserte opplæringstilbud i norsk finnes allerede, og det arbeides med å videreutvikle eksisterende opplæringsprogrammer. Nettbaserte læremidler gir den fleksibiliteten mange voksne trenger, og gjør det lettere å kombinere opplæringen med arbeid, omsorgsansvar eller annet som gjør at man ikke kan delta i ordinær opplæring. Det kan gi muligheter for bedre tilpasset opplæring for eksempel for personer med høyere utdanning, og kan være egnet for arbeidsinnvandrere.

Det er viktig at flest mulig kommer raskt i gang med opplæringen. Det er den enkelte som setter fram krav eller søker om opplæring. Etter som retten og plikten til opplæring er utvidet fra 300 til 600 timer, blir det viktigere enn før å komme tidlig i gang med opplæringen for at den enkelte skal få oppfylt sin plikt innen tre år. Regjeringen vil derfor utrede om introduksjonsloven skal endres slik at det er kommunene som tar initiativ til å sette i gang opplæringen i norsk og samfunnskunnskap.

I dag fritas man fra opplæring både i norsk og i samfunnskunnskap dersom man kan dokumentere kunnskaper i norsk eller samisk. Regjeringen vil derfor utrede om introduksjonsloven skal

endres slik at man må dokumentere kunnskaper om samfunnet, for å få fritak fra opplæring i samfunnskunnskap.

### 3.2.3 Introduksjonsordningen

Formålet med introduksjonsordningen er å styrke mulighetene for deltakelse i arbeids- og samfunns- liv og for økonomisk selvstendighet for nyan- komne flyktninger og deres familie. Introduk- sjonsprogrammet reguleres av introduksjonslo- ven og skal tilby kvalifisering på full tid i inntil to år, eller tre år når særlige grunner taler for det. Kvalifiseringen skal inneholde opplæring i norsk og samfunnskunnskap og tiltak som forbereder for arbeid eller utdanning. Introduksjonsordnin- gen forutsetter en målrettet og samordnet innsats, og programmet skal tilpasses den enkelte ut fra forutsetninger, kvalifiseringsbehov og målsettin- ger. Dette innebærer både en faglig tilrettelegging og en praktisk tilrettelegging, knyttet til for eksempel deltakerens helse, omsorgssituasjon eller funksjonsevne.

Som hovedregel har kun de som er bosatt etter avtale mellom utlendingsmyndighetene og en kommune, rett på introduksjonsprogram. Regjeringen foreslår å utrede rett til introduk- sjonsprogram for flyktninger som selv finner bolig og/eller arbeid i en kommune, jf. kap. 7.4.2.

### Boks 3.5 Målgruppe for introduksjonsordningen

Introduksjonsordningen gjelder for flyktnin- ger og deres familiemedlemmer. Personer mellom 18 og 55 år som har behov for grunn- leggende kvalifisering, har rett og plikt til å delta i programmet. Kommunene har plikt til å sørge for at personer i målgruppen får tilbud om program. Bare nyankomne innvandrere skal delta i introduksjonsprogram, det vil si at det er mindre enn to år siden bosetting i en kommune. Deltakere mottar introduksjonsstø- nad for sin deltakelse i programmet. Stønadens tilsvarende to ganger folketrygdens grunnbeløp. Deltakere under 25 år mottar to tredjedels stø- nad. Det trekkes skatt av beløpet. Stønadens er individbasert, og den økonomiske ytelsen knyttes direkte opp mot den enkeltes del- takelse.

### *Variasjon i resultater og innhold*

Introduksjonsprogrammet har vist seg som en vel-egnet metode for å bidra til overgang til arbeid eller utdanning for nyankomne innvandrere. Velferds- og migrasjonsutvalget viser til at det har gitt mer systematikk i arbeidet med nyankomne. Ordningen gir kommunene en rettslig ramme i integreringsarbeidet med nyankomne innvandrere. Programmets resultater og forskning tilsier imidlertid at det er potensial for forbedringer av introduksjonsprogrammet.

Tall fra SSB viser at i løpet av 2011 deltok om lag 12 800 personer i introduksjonsordningen. Det har vært en økning i antall deltakere de siste årene. Nær 71 prosent av deltakere kom fra Eritrea, Somalia, Irak, Afghanistan og Etiopia. Det var i 2010 og 2011 omtrent like mange kvinner som menn blant deltakerne, mens det i 2008 og 2009 var flest kvinnelige deltakere.

Introduksjonsprogrammet skal bidra til rask overgang til arbeid eller utdanning, og tall fra SSB viser at 55 prosent av dem som gikk ut av introduksjonsordningen i 2009, var i arbeid eller utdanning i november 2010. Av disse var 35 prosent sysselsatt, 8 prosent var både sysselsatt og under utdanning og 12 prosent var under utdanning. Andelen i arbeid/i utdanning året etter blant dem som gikk ut av programmet i 2008, 2007 og 2006 var på henholdsvis 57, 63 og 65 prosent. Det har altså vært en nedgang i overgang til arbeid og utdanning de siste årene. Rapporteringer fra kommunene til IMDi viser imidlertid en resultatopp- gang for de som fikk arbeid eller utdanning direkte etter avsluttet program i 2011 (46 prosent), sammenlignet med 2010 (42 prosent) og 2009 (44 prosent). Dette kan tyde på at den nedad- gående trenden er i ferd med å snu.

Det kan se ut som kvinner og menn har ulikt utbytte av introduksjonsprogrammet. Av dem som gikk ut av ordningen i 2009, var 46 prosent av kvinnene og 66 prosent av mennene i arbeid eller ordinær utdanning i november 2010. Særlig hadde kvinner fra Afghanistan, Somalia, det palestinske området og Irak svakere resultater enn kvinnelige deltakerne sett under ett. Kvinnelige deltakere fullfører også programmet i mindre grad enn menn, ofte på grunn av omsorg for små barn. Tall fra Monitor for introduksjonsordningen tyder imidlertid på at en del kvinner kommer inn igjen i kvalifiseringen etter at de har hatt omsorg for barn. Når en over tid følger gruppene som har gått ut av introduksjonsprogrammet, viser det seg at stadig flere av kvinnene har kommet i arbeid eller utdanning med tiden. En del av deltakerne

har arbeid ved siden av deltakelse i introduksjons- program, mens en del mottar supplerende sosial- hjelp. 14 prosent av deltakerne i 2011 hadde inn- tekstgivende arbeid ved siden av programmet, 17 prosent av mennene og 10 prosent av kvinnene. Andelen av deltakere som mottok introduksjons- stønad i hele 2011, og som samtidig var langtids- mottakere av supplerende sosialhjelp, var 18 pro- sent. Deltakere med barn mottar i langt større grad sosialhjelp enn andre (Enes og Henriksen 2012).

Flere offentlige utvalg og evalueringer har pekt på at det er potensial for å forbedre gjennom- føringen av ordningen i kommunene. Særlig må den individuelle tilretteleggingen og programinn- holdet forbedres. Når det gjelder programinnhol- det er det store variasjoner i hva som inngår utover norskopplæring. Få deltar i språk- og arbeidspraksis, og for få får et tilbud som er arbeidsrettet nok. Det ser ut til at dette blant annet skyldes manglende tilgang på relevante til- tak.

Videre varierer resultatene mellom ulike kom- muner. Noen kommuner har gode resultater år etter år, til tross for variasjoner i bosettingsvolum, deltakergruppen og arbeidsmarkedet. Variasjoner i programinnhold og intensiteten på den individu- elle oppfølgingen kan være med på å forklare resultatulikhetene kommuner imellom. Det er også store forskjeller i kommunenes bruk av mål- og resultatstyring, grad av forankring i kommune- ledelsen og i hvilken grad det er inngått formelle samarbeidsavtaler mellom kommunen og rele- vante aktører.

Studier viser dessuten at kvinner med lite utdanning og store omsorgsoppgaver, i praksis ofte får et tilbud som har lavere intensitet, er min- dre arbeidsrettet og mindre individuelt tilpasset enn andre deltakere. Flertallet av disse kvinnene får verken språkpraksis eller arbeidspraksis, og kontinuiteten brytes når de ikke får noe tilbud mens de er hjemme med omsorgen for små barn. Studier viser at en del deltakere går fra introduk- sjonsprogrammet og over i kvalifiseringsprogram- met uten at det bygges videre på arbeidet som er gjort i introduksjonsprogrammet (Djuve og Kavli mfl. 2011).

Som i norskopplæringen er det en særlig utfor- dring å tilpasse kvalifiseringen til personer med lav eller ingen utdanning. Mange har behov for voksenopplæring i form av grunnskole og/eller videregående opplæring. Det er i dag mulig å ta grunnskoleopplæring og elementer av videre- gående opplæring som del av introduksjons- programmet. Det er imidlertid ulik praksis mel-

### Boks 3.6 Forsøk med videregående opplæring for voksne

Mange voksne med innvandrerbakgrunn har utfordringer med å gjennomføre videregående opplæring på grunn av lav norskspråklig kompetanse. Innenfor det statlig finansierte forsøket «Videregående opplæring for arbeidssøkere» i fire fylker, videreutvikles det i Oslo en modell der minoritetsspråklige voksne med lite arbeidserfaring får en fullverdig fagopplæring i kombinasjon med opplæring i norsk språk. Språkopplæringen er integrert i opplæringen i alle fagene til tilfredsstillende kompetanse er oppnådd.

Modellen legger videre opp til at opplæringen i voksenopplæringssenter/skole foregår parallelt med opplæring i bedrift, at deltakerne er sikret livsopphold gjennom lærlingelønn og Arbeids- og velferdsetatens ordninger for livsoppholdsytelse, jf. boks 4.7, og at deltakerne følges tett opp gjennom opplæringsløpet. Opplæringen varer i inntil fire år. Modellen er en videreutvikling av et tidligere prosjekt med opplæring i faget helsefagarbeider kombinert med norskopplæring.

lom kommuner om deltakere som trenger det, tilbys dette. Regjeringen er opptatt av at alle som kommer hit med behov for grunnskole, skal få mulighet til å delta i slik opplæring. Det finnes flere gode eksempler på hvordan grunnleggende kvalifisering kan kombineres med grunnopplæring, jf. boks 3.6.

#### *Innsats for økt kvalitet*

Målet om at flest mulig innvandrere skal i arbeid, tilsier et høyt ambisjonsnivå for introduksjonsordningen. Regjeringen har som mål at flere enn i dag skal fullføre introduksjonsprogrammet, og at andelen som går over i arbeid eller utdanning etter endt program, skal øke. På sikt er det ønskelig at deltakere i introduksjonsprogram skal få den grunnleggende kvalifisering de trenger innenfor rammene av programmet. Flere bør få tilbud om hele eller deler av grunnskolen og ev. moduler fra videregående opplæring som del av introduksjonsprogrammet dersom de har behov for det. Det er spesielt viktig å tilpasse kvalifiseringsløp for personer med lav utdanning. Dette gjelder

særlig kvinner. Lokale myndigheter bør derfor tilrettelegge for mer bruk av grunnskole og videregående opplæring som del av introduksjonsprogrammet. Dette forutsetter god samordning mellom ansvarlige myndigheter og fleksibilitet i organiseringen av grunnskole og videregående opplæring for voksne. Kommunene bør i større grad ta i bruk muligheten til å forlenge programmet med inntil ett år der den enkeltes individuelle kvalifiseringsbehov tilsier det.

For å oppnå økt bruk av grunnskole og videregående opplæring i introduksjonsprogram, vil regjeringen utrede hvordan introduksjonsprogram og grunnskole og videregående opplæring kan samordnes bedre. Det skal utarbeides veiledere for kommunenes arbeid, og det skal samles erfaringer og vises ulike alternative kvalifiseringsløp som er mulige innenfor introduksjonslovens rammer. Det skal utvikles veiledere for ulike grupper av deltakere: deltakere med behov for alfabetisering, for grunnskoleopplæring, for yrkesrettet opplæring og for de med behov for videregående opplæring. Vurdering av overganger mellom introduksjonsprogram og kvalifiseringsprogram for å oppnå helhet og kontinuitet i tjenestetilbudet, skal også inngå som en del av utredningen. Målet er effektive kvalifiseringsløp av høy kvalitet, med sikte på raskere overgang til arbeid eller utdanning.

Regjeringen vil innføre flere andre tiltak som høyner kvaliteten i introduksjonsprogrammet og bedrer gjennomføringen av ordningen i kommunene, som ny tilskuddsordning med utviklingsmidler til kommunenes integreringsarbeid, jf. 3.2.2. I 2012 innførte regjeringen statlig tilsyn og plikt til kommunal internkontroll med tjenestene som kommunene er pliktige til å tilby etter introduksjonsloven, jf. 3.2.2.

Samarbeidet mellom ulike aktører om introduksjonsordningen skal bedres. For mange deltakere er opplæring i norsk og samfunnskunnskap det viktigste tiltaket i introduksjonsprogrammet. Det er derfor viktig med et godt samarbeid mellom voksenopplæringen og de ansatte i introduksjonsordningen. Arbeids- og velferdsetaten har en viktig rolle i å bidra til effektive og målrettede introduksjonsprogram for den enkelte, jf. Rundskriv A-27/2007 (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2007). Både etatens kompetanse og tiltaksmeny kan bidra til økt arbeidsretting av introduksjonsprogrammet, og etaten bør komme tidligere og sterkere inn i introduksjonsprogrammet med sine ordninger. Videre bør arbeidsgivere involveres mer i introduksjonsprogrammet, særlig på lokalt nivå. Lokalt næringsliv kan ha en vik-



tig rolle i kvalifiseringen. Det er stort behov for praksisplasser i introduksjonsprogrammet. Det bør derfor jobbes videre med å utvikle modeller for å skaffe flere deltakere i introduksjonsordningen arbeidserfaring hos lokale arbeidsgivere. I tillegg bør næringslivet i større grad trekkes inn i planleggingen av introduksjonsprogram lokalt. Lokalt næringsliv kan bidra med kunnskap om arbeidsliv og arbeidskraftbehov. Arbeidsgivere kan på sin side få bedre innsikt i det potensialet for arbeidskraft som deltakerne i introduksjonsprogrammet representerer. Prosjekter for økt samarbeid mellom næringsliv og introduksjonsprogram vil være ett av områdene som kan støttes innenfor ny tilskuddsordning for kommunalt integreringsarbeid, jf. 3.2.2.

Regjeringen mener frivillige organisasjoner kan spille en viktig rolle i introduksjonsordningen, og oppfordrer kommunene til økt og systematisk samarbeid med frivillig sektor. Frivillige organisasjoner representerer en lokal ressurs og kan bidra til utvidet nettverk og kjennskap til lokalsamfunnet. Frivillige organisasjoner kan dessuten bidra med tiltak som kan inngå i introduksjonsprogrammet. Videre vil økt interkommunalt samarbeid kunne bidra til økt kvalitet i introduksjonsprogrammet. Det kan gi bedre muligheter for et differensiert tilbud med høy kvalitet og effektivitet for den enkelte deltaker i introduksjonsordningen, uavhengig av bosted.

Flere kvinner enn menn avbryter introduksjonsprogrammet. En viktig forklaring på kvinnes avbrudd er at de tar en større del av omsorgspermisjonen ved fødsel og omsorgen for barnet i det første leveåret. At fedre deltar mer i omsorgen for barn kan bidra til mer likestilt foreldreskap og at flere mødre fullfører introduksjonsprogram og går over til arbeid eller utdanning. Regjeringen innfører derfor en tydeligere tredeling av omsorgspermisjonen, på samme måte som endringen i folketrygdloven som nylig er vedtatt. Fars omsorgspermisjon vil utvides fra 10 til 12 uker. Mor får rett til omsorgspermisjon av samme omfang som far, og den resterende delen av omsorgspermisjonen fordeler foreldrene seg i mellom. Omsorgspermisjonen er på opptil ti måneder totalt. Det er også behov for i større grad å holde kontakten med kvinner i permisjon for å sikre kontinuiteten i kvalifiseringen. Der kommunene anser det som hensiktsmessig, kan det være en løsning å utvikle enkle tilbud hvor mor får mulighet til å snakke norsk og barn kan delta i samvær med andre barn og voksne. Dette kan være tiltak i kommunal regi eller i samarbeid med frivillige organisasjoner.

Regjeringen vil utrede om introduksjonsloven skal endres slik at deltakere får rett til permisjon fra introduksjonsprogram ved overgang til arbeid. Dette skal gjøre det lettere å forsøke seg i arbeidslivet med den tryggheten at man kan vende tilbake til introduksjonsprogrammet.

### 3.2.4 Arbeidsmarkedstiltak

Arbeids- og velferdsetaten har et spekter av arbeidsrettede tiltak som blant annet omfatter avklaring, opplæring, lønnstilskudd, arbeidspraksis og tiltak i arbeidsmarkedsbedrift. Tiltakenes varighet, innhold og støtteordninger varierer med deltakernes behov og om arbeidsevnen er nedsett. Dette gjelder for innvandrere som for andre deltakere. Arbeidsmarkedstiltakene har som formål å øke overgangen fra ledighet til arbeid, samt å forebygge langvarig ledighet. Lange ledighetsperioder kan øke risikoen for varig utstøting og trygdeavhengighet.

Alle typer tiltak kan brukes av innvandrere på linje med den øvrige befolkningen. Innvandrere prioriteres for deltakelse i arbeidsmarkedstiltak og har derfor en høyere andel på tiltak enn den andelen de utgjør av de registrerte ledige. Overrepresentasjonen kan også skyldes at innvandrere har mer omfattende problemer med å komme i arbeid. Innvandrere har lengre ledighetsperioder enn majoritetsbefolkningen, og dette øker sannsynligheten for å delta i arbeidsmarkedstiltak (Kvinge og Djuve 2006).

I mai 2012 utgjorde innvandrere om lag en tredjedel av samlet antall registrerte ledige. På samme tid utgjorde de 43 prosent av deltakerne i ordinære arbeidsmarkedstiltak. Omtrent 65 prosent av innvandrerne i tiltak hadde bakgrunn fra land i Afrika eller Asia. Antall innvandrere som deltok i ordinære arbeidsmarkedstiltak, gikk opp fra 7 397 i 2. kvartal 2011 til 8 353 i samme kvartal 2012. I samme tidsrom økte antallet tiltaksdeltakere blant befolkningen for øvrig fra 10 599 til 11 036.

Evalueringer av arbeidsmarkedstiltakenes effekt på innvandreres overgang til arbeid viser en positiv, men moderat effekt (Røed og Raaum 2005, Kvinge og Djuve 2006). Studien til Røed og Raaum viser dessuten at effekten er noe mer positiv for innvandrere enn for majoritetsbefolkningen.

Arbeidsmarkedsmyndighetene skal samarbeide med integreringsmyndighetene og kommunene om gjennomføringen av integreringspolitikken. Evalueringer har pekt på at det er utfordringer knyttet spesielt til samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunene når det

### Boks 3.7 Samarbeid mellom NAV og Oslo kommune

NAV Intro Oslo har et samarbeid med Oslo Voksenopplæring (VO) hvor tiltak fra stat og kommune samordnes til et helhetlig tilbud til brukerne. Betegnelsen på dette tiltaket, NAP, står for norskopplæring kombinert med arbeidspraksis, og er en ordning som kombinerer den kommunale grunnopplæringen i norsk med arbeidspraksis i regi av NAV. NAP er i utgangspunktet et opplegg for innvandrere som har rett på kommunal norskopplæring, men ikke er omfattet av introduksjonsordningen. I det siste har man sett en økt søkning til NAP-klassene blant elever som betaler norskopplæringen selv, særlig borgere av EØS-land.

VO og NAV har et felles mål om at elevene fullfører norskopplæringen og tar de avsluttende norskprøvene. Med NAP kan VO komme de elevene i møte som ønsker en mer arbeidsrettet og praktisk norskopplæring, samtidig som overgangen fra skole til arbeid går raskere. NAP vil vanligvis innebære to dager med klasseromsbasert norskopplæring på skole, og tre dager med arbeids-

praksis på en ordinær arbeidsplass. Deltakerne får individstønning fra NAV de dagene de er på praksisplassen. Oppfølgingen på praksisplassen ivaretas i hovedsak av lærerne, ettersom konseptet dreier seg om å ta erfaringene fra arbeidsplassen med inn i språkopplæringen. NAV Intro er særlig aktiv mot slutten av NAP-perioden, blant annet ved å eventuelt støtte overgangen til arbeid gjennom å få til en lønnstilskuddsordning med arbeidsgiver.

Erfaringene de siste årene tyder på en overgang til arbeid på 65 prosent i gjennomsnitt. Mange av dem som ikke går over i arbeid, fortsetter på norskopplæringen eller går over på arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV. Resultatene fra VO Rosenhof for 2011 var svært gode. Her fikk 90 prosent av alle som gjennomførte NAP, jobb. Et flertall av jobbene var faste stillinger og langvarige heltidsvikariater. For flertallet var dessuten jobbene i tråd med deltagerens kompetanse og ambisjoner.

gjelder deltakere i introduksjonsprogrammet (Djuve og Kavli mfl. 2011, Djuve og Tronstad 2011). Regjeringen vil derfor gjennomgå samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunene, blant annet om deltakere i introduksjonsprogram.

Som en del av gjennomgangen skal man se på bruken av arbeidsmarkedstiltakene overfor innvandrere. Eventuelle endringer som kan være hensiktsmessige for å sikre en bedre oppfølging av både arbeidssøkere og arbeidsgivere innenfor tiltaket arbeidspraksis, som benyttes i stor

### Boks 3.8 Kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogrammet retter seg mot personer som har vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsløven. Dette handler i stor grad om personer som uten et slikt program ville vært avhengige av økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde over lengre perioder.

Formålet med kvalifiseringsprogrammet er å bidra til at flere i målgruppen kommer i arbeid. Tilbudet skal gis til personer som vurderes å ha en mulighet til å kunne komme i arbeid gjennom tettere og mer forpliktende bistand og oppfølging, også i tilfeller der veien kan være relativt lang. Innvandrere deltar i programmet i den grad de fyller vilkårene for deltakelse. En gjen-

nomgang utført av Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at 40 prosent av deltakerne i 2009 var innvandrere, hvorav den største gruppen kom fra Somalia (Naper 2010).

Deltakere i kvalifiseringsprogrammet har rett til kvalifiseringsstønning, gitt som en standardisert ytelse på nivå med introduksjonsstøtten, dvs. to ganger grunnbeløpet i folketrygden. Innholdet i programmet skal tilpasses den enkelte bruker. Programmet skal være arbeidsrettet og kan bestå av ulike statlige arbeidsmarkedstiltak og kommunale arbeidstrenings- og sysselsettingstiltak, herunder tilrettelagt opplæring, motivasjons- og mestringstrening. Det kan også settes av tid til helsehjelp, opptrening og egenaktivitet.

utstrekning overfor innvandrere, skal også inngå i denne gjennomgangen. I gjennomgangen vil også tiltak som er tilpasset deltakere i introduksjonsprogrammet, bli vurdert. Videre vil det bli drøftet om yrkesrettet språkopplæring bør bli en større del av det ordinære arbeidsmarkedstilbudet til arbeidsledige og personer med nedsatt arbeids-evne og svake norskkunnskaper. Dette vil også gjelde arbeidsinnvandrere, jf. kap. 3.4.3.

### 3.2.5 Jobbsjansen

Flere kvinner med innvandrerbakgrunn må få mulighet til å komme ut i jobb. Økt yrkesdeltakelse er et viktig bidrag for å bekjempe barnefattigdom, for å bidra til likestilling og for inkludering i samfunnslivet. Regjeringen mener et godt tilbud til kvinner som står utenfor arbeidsmarkedet er særlig viktig for å bidra til økt sysselsetting og bedre levekår. Derfor innfører regjeringen *Jobbsjansen* som en permanent ordning fra sommeren 2013.

Målet med *Jobbsjansen* er å øke sysselsettingen blant innvandrere som står langt fra arbeidsmarkedet, som har behov for kvalifisering og som ikke omfattes av andre ordninger, som for eksempel introduksjonsprogrammet. *Jobbsjansen* retter seg i særlig grad mot hjemmeværende kvinner som ikke deltar i opplæring eller kvalifisering, og som ikke får sosialhjelp. Programmet kan også rette seg mot andre grupper.

*Jobbsjansen* skal gjennom individuelt tilpassede programmer gi bedre ferdigheter i norsk, bedre innsikt i norsk samfunnsnivå samt styrkede kvalifikasjoner for å delta i arbeidslivet. Kvalifiseringen forutsetter en koordinert og tverrfaglig innsats i kommunene. Deltakerne vil følges tett opp av faste kontaktpersoner, og det skal tilbys veiledning og kvalifiserende tiltak med sikte på arbeid eller utdanning.

#### *Erfaringsoverføring fra forsøket Ny sjanse*

Regjeringen vil bygge på erfaringene fra forsøksordningen *Ny sjanse* i utviklingen av *Jobbsjansen*, og *Ny sjanse* blir fra sommeren 2013 en del av *Jobbsjansen*. *Ny sjanse* ble iverksatt i 2005 for å utvikle metoder for å få innvandrere uten tilknytning til arbeidslivet over i arbeid eller utdanning. De første deltakerne var sosialhjelpsmottakere med innvandrerbakgrunn med lang botid i landet. I dag er målgruppen for forsøket innvandrere fra utvalgte land med særlig lav sysselsetting eller høy arbeidsledighet (Pakistan, Marokko, Tyrkia, Somalia, Afghanistan og Irak). Kvinner har hele

tiden vært en hovedmålgruppe, og de siste årene har særlig kvinner som ikke mottar noen ytelse fra det offentlige blitt rekruttert. Ungdom i alderen 18 til 25 år som mottar sosialhjelp er også i målgruppen. Gjennom spesielt tilrettelagte kvalifiseringstiltak og individuell og tett oppfølging er målet en varig tilknytning til arbeidslivet og at deltakerne blir økonomisk selvhjulpne. Deltakende kommuner har søkt IMDi, som forvalter ordningen, om midler. 21 kommuner og bydeler har deltatt i ordningen i 2012. Mange av prosjektene er videreføringer fra tidligere år. Mellom 400 og 550 personer deltar i forsøket hvert år. Rapporteringer viser at i perioden fra 2005 til 2009 gikk totalt 43 prosent av deltakerne ut i arbeid eller utdanning. Av de 222 deltakerne som gikk ut av *Ny sjanse* i 2011, gikk 39 prosent over til arbeid eller utdanning. Fordelt på de ulike målgruppene viser resultatene for de som gikk ut av *Ny sjanse* i 2011, at 37 prosent av hjemmeværende kvinner, 52 prosent av ungdommen og 27 prosent av sosialhjelpsmottakerne gikk over i arbeid eller utdanning.

En undersøkelse av i hvilken grad deltakere i perioden 2005-2009 kom over i varig arbeid, viser at *Ny sjanse* har positiv effekt på arbeidsmarkedstilknytningen (Ekeland 2012). En nylig gjennomført samfunnsøkonomisk analyse framstiller *Ny sjanse* som samfunnsøkonomisk lønnsomt (Proba samfunnsanalyse 2012). Proba beregner at selv med forutsetningene som gir lavest lønnsomhet, gir tiltaket en samfunnsøkonomisk gevinst dersom deltakerne fortsatt er i arbeid etter minimum seks år.

### 3.3 Bedre bruk av innvandreres kompetanse og arbeidskraft

Mange innvandrere som bosetter seg i Norge, har kompetanse, utdanning og arbeidserfaring fra opprinnelseslandet. I tillegg er det mange som tar utdanning eller tilleggsutdanning og får arbeidserfaring i Norge. Innvandring gir dermed et bedre grunnlag for å rekruttere kompetent arbeidskraft. Innvandring gir også muligheter for å ha en arbeidsstyrke med kunnskaper om et marked som i økende grad består av et mangfold av forbrukere med ulike preferanser og kulturer. Mange av Norges fremste bedrifter er aktive i markeder flere steder i verden. Møtet mellom mennesker med ulik bakgrunn og livserfaring på arbeidsplassen gir større muligheter for at det utvikler seg nye tanker, ideer og skaperkraft. Ska-perkraft gir grunnlag for framtidig produksjon, vekst og utvikling. Mangfold i det norske arbeids-

livet vil kunne styrke Norges konkurranseevne i en globalisert verden.

### 3.3.1 Behov for helhetlig innsats

Gevinstene ved innvandring er avhengig av hvorvidt arbeidslivet, myndighetene og samfunnet for øvrig legger til rette for at innvandrere får brukt sin kompetanse og arbeidskraft. Dette vil kunne bidra positivt til den framtidige bærekraften til velferdsstaten.

Gevinstene ved økt mangfold forutsetter et arbeidsliv som vet å verdsette personer med ulik kompetanse og bakgrunn. I tillegg til myndighetenes arbeid er det derfor av stor betydning at bedrifter og fagforeninger er opptatt av hvordan innvandreres kompetanse kan brukes på en bedre måte.

Norge har et forbedringspotensial når det gjelder bruk av innvandreres kompetanse. Dette gjelder særlig for innvandrere fra land i Asia og Afrika. Undersøkelser viser blant annet at omfanget av overkvalifisering er større blant innvandrere enn i befolkningen for øvrig (Villund 2010). Det viser seg videre at diskriminering på arbeidsmarkedet forekommer, særlig ved rekruttering av innvandrere, jf. kap. 3.3.5. Mange innvandrere opplever dårligere arbeidsforhold enn befolkningen for øvrig, og det er registrert tilfeller av sosial dumping, særlig når det gjelder arbeidsinnvandrere, jf. kap. 3.5. Innvandrere har også særlige utfordringer når de skal etablere egen bedrift, jf. kap. 3.3.6. Flere utvalg, blant annet Inkluderingsutvalget, peker på betydningen av effektive godkjenningsordninger for utenlandsk utdanning og foreslår forbedringstiltak.

Regjeringen ser et behov for en mer helhetlig innsats og vil derfor legge fram en handlingsplan for bedre bruk av innvandreres kompetanse i 2013. Tiltakene i denne handlingsplanen vil komme i tillegg til arbeidet mot diskriminering.

### 3.3.2 Godkjenning av utenlandsk utdanning

Godkjenningsordningene for utenlandsk utdanning skal sikre at personer med utenlandsk utdanning har den nødvendige kompetansen som kreves i Norge for yrket de skal virke i, eller for å kunne studere videre. Godkjenningsordningene er av stor betydning for blant annet å sikre at hensyn til sikkerhet, liv og helse ivaretas. Ønsket om raskere overgang til arbeid for innvandrere, skal derfor ikke komme foran hensynet til hva som er hovedformålet med godkjenningsordningene. Det er viktig at Norge har et godt og effektivt system

#### Boks 3.9 Forbedring av godkjenningsordninger – eksempler på tiltak

Det nasjonale informasjonssenteret INVIA ble opprettet i 2010 som en del av NOKUT. Dette ble gjort blant annet på bakgrunn av anbefalinger fra Utredningsutvalget for godkjenning og godskriving av høyere utdanning i Norge (Kunnskapsdepartementet 2007). INVIA skal gi brukerne rask og oversiktlig informasjon om godkjenningsordninger. Informasjonen på INVIA's nettsider er målrettet etter om den informasjonssøkende ønsker videre studier eller arbeid i Norge eller er arbeidsgiver som skal vurdere søkere med utenlandske kvalifikasjoner, herunder godkjenning som kreves for regulerte yrker.

Et annet eksempel på pågående arbeid, er videreutviklingen av Nasjonal database for godkjenning av høyere utdanning (NAG), administrert av NOKUT. En forutsetning for en effektiv saksbehandlingsprosess er en sentral oversikt i form av en database over all godkjent utdanning for dem som jobber på dette feltet. Det er opprettet en arbeidsgruppe for å gjennomgå NAG slik at den kan fungere etter hensikten som et redskap for forenkling og effektivisering av godkjenningsarbeidet. Arbeidet ble påbegynt i 2007 og pågår fortsatt fordi det har vist seg mer krevende enn forutsatt å få et fungerende system på plass. Arbeidet vil intensiveres slik at den blir ferdig i løpet av 2013.

for kartlegging, registrering og godkjenning av medbrakt utdanning, slik at innvandrere raskt kan få mulighet til å finne arbeid hvor de får brukt sin kompetanse.

#### Høyere utenlandsk utdanning

Regjeringen vil videreføre arbeidet med å effektivisere og forbedre ordningene for godkjenning av utenlandsk høyere utdanning. Hvert år søker en rekke innvandrere, herunder flyktninger, om godkjenning av utdanning som ikke kan dokumenteres eller ikke kan verifiseres på en forsvarlig måte. Slike søknader byr på særskilte utfordringer. Saksbehandlingen kan være omfattende og kreve betydelig faglig dybdekompetanse, samtidig som det er viktig å sørge for en kvalitetsmessig god og

likeartet behandling. Kunnskapsdepartementet har derfor iverksatt et prosjekt for generell godkjenning av høyere utdanning for innvandrere som ikke kan dokumentere sin kompetanse. Prosjektet har som formål å effektivisere godkjenningsprosessen for denne gruppen og sørge for en tryggere saksbehandling. Det er ønskelig at disse personene skal ha mulighet til å dokumentere sin kompetanse, uansett om formålet er å studere videre, eller som utgangspunkt for å søke arbeid i henhold til sine kvalifikasjoner. Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) har ansvar for, og samordner prosjektet.

Søknader om generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning har hatt en meget sterk vekst de senere år. Dette har utfordret kapasiteten i NOKUT. Etterspørselen etter informasjon er en særskilt utfordring som har vokst i tråd med økende etterspørsel etter arbeidskraft og arbeidsinnvandringen. Blant annet for å følge opp dette har regjeringen foreslått en økning i de alminnelige bevilgninger til NOKUT i statsbudsjettet for 2013, jf. Prop. 1 S (2012-2013) for Kunnskapsdepartementet.

I den foreslåtte handlingsplanen for bedre bruk av innvandreres kompetanse vil regjeringen vurdere tiltak med sikte på forbedring og effektivisering av ulike typer godkjenningsordninger for medbrakt kompetanse.

#### *Utdanninger på fagskolenivå*

Fylkeskommunene godkjenner i dag kun utdanninger som tilsvarer fagbrev, som i Norge tas ved en videregående skole. For mer avanserte yrkesfaglige utdanninger på fagskolenivå finnes det per i dag ingen godkjenningsordning for utenlandske utdanninger. NOKUT har registrert at ettersom til dels mange innvandrere ankommer Norge med slike kortvarige utdanninger innen for eksempel pedagogiske, tekniske og kunstneriske fagområder, er det et problem at det ikke finnes en godkjenningsordning i Norge, slik at deres kvalifikasjoner kan bli likestilt med norsk utdanning.

Lov 20. juni 2003 nr. 56 om fagskoleutdanning (fagskoleloven) har i dag ingen bestemmelse om godkjenning av utenlandsk utdanning, noe som betyr at det i dag verken er noen hjemmel eller ordning for godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning. I og med at det er få land som har utdanning som tilsvarer norsk fagskoleutdanning, berører dette et lite antall søkere. Saken er imidlertid viktig for dem det gjelder.

Regjeringen vil vurdere en hjemmel om godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning i for-

bindelse med en revisjon av fagskoleloven som etter planen skal legges fram i 2012.

### **3.3.3 Godkjenningsordninger for lovregulerte yrker**

I Norge er det en rekke regulerte yrker som krever godkjenning, sertifisering eller autorisasjon av ulike myndigheter før søkeren kan starte utøvelsen av yrket. Godkjenningsordningene for lovregulerte yrker skal sikre at personell som autoriseres har nødvendig kompetanse i forhold til yrket de skal virke i. Det er for eksempel et hovedanliggende innenfor helseyrkene at det skal være trygt for pasientene å motta helse- og omsorgstjenester. Hensyn til sikkerhet, liv og helse skal være et ufravikelig krav for alle godkjenningsordningene. Det er samtidig viktig at organiseringen og praktiseringen av godkjenningsordningene for lovregulerte yrker, ikke legger unødige begrensninger på arbeidstakeres muligheter til å bruke sin utdanning og kunnskaper.

Kartleggingen av godkjenningsordninger for lovregulerte yrker fra 2009, jf. boks 3.10, identifiserte flere utilsiktede virkninger av disse ordningene for at innvandrere kommer i arbeid.

En større andel personer med utenlandsk utdanning får avslag på sin søknad om godkjenning med den begrunnelse at de må ta faglig påbygging innenfor enkelte emner de mangler i sin utdanning. Dette kan være utfordrende å opp-

#### **Boks 3.10 Lovregulerte yrker**

En kartlegging av godkjenningsordninger for lovregulerte yrker gjennomført i 2009 (Rambøll 2009A) fant at det da var minst 170 regulerte yrker, som krevde godkjenning, sertifisering eller autorisasjon av ulike myndigheter før søkeren kan starte utøvelsen av yrket. Antall regulerte yrker vil variere noe ved at enkelte yrker blir regulert og andre deregulert. Med lovregulerte yrker menes at myndighetene i lov eller forskrift krever minimumskvalifikasjoner for retten til å benytte yrkestittel eller utøve yrket. Ifølge kartleggingen er det flest søknader om godkjenning innenfor helseyrkene, nærmere bestemt hjelpepleier, sykepleier og lege, samt innen elektrofagyrker. Utover dette har mange av de lovregulerte yrkene svært få søknader om godkjenning, i snitt færre enn 20 i året.

fylle, fordi det kan mangle tilbud om enkeltstående fag eller moduler i universitets- og høyskolesektoren, eller at disse tilbys svært sjelden. Konsekvensen av dette er at det å oppnå godkjenning, kan være en svært tids- og kostnadskrevende prosess for søkerne. Samtidig innebærer utarbeiding og iverksetting av tilpassede moduler for personer med utenlandsk utdanning kostnader for universitets- og høyskolesektoren, særlig der antall aktuelle deltakere er veldig få.

Videre viser kartleggingen at en stor andel av de lovregulerte yrkene pålegger søkere å gjennomføre arbeidspraksis av varierende lengde for å kompensere for mangler i utdanningen. Dette med basis i lovverket som krever erfaring fra norsk arbeidsliv for å kunne utøve yrket på en forsvarlig og god måte. Kartlegging har identifisert at mangel på tilgang til praksisplasser utgjør en hindring innenfor helseyrkene for søkere som blir pålagt å ta arbeidspraksis som en del av godkjenningsprosessen. Dette utgjør en større hindring for helsepersonell fra land utenfor EØS fordi de oftere må gjennomføre praksis enn helsepersonell fra EØS-land.

Det generelle inntrykket fra kartleggingen er at godkjenningsordningene for lovregulerte yrker preges av en stor grad av delegering og spesialisering. Det er lite kunnskapsutveksling om blant annet trekk ved søknadsprosessen som kan være felles mellom godkjenningssinstansene. Kartleggingen finner også til dels store forskjeller i rutinene på registrering og statistikkføring av søknader hos de forskjellige godkjenningssinstansene. Det kan derfor være et behov for å øke erfaringsutvekslingen mellom godkjenningssinstansene.

Regjeringen vil på denne bakgrunn etablere et samarbeidsforum som de enkelte godkjenningssinstansene for lovregulerte yrker kan benytte for erfaringsutveksling, blant annet når det gjelder rutiner for registrering og statistikkføring av søknader. Slik kan flere ta del i gode eksempler på effektive rutiner som raskt fører innvandrere gjennom godkjenningsprosessen.

Videre vil det bli satt i gang et arbeid for å utvikle en samlet statistikk over innvandrere i godkjenningsprosessen for lovregulerte yrker. Målet er å bedre styringsinformasjonen om gjennomstrømning og effektivitet i godkjenningsprosessen. Statistikken skal danne grunnlag for å oppdage og redusere eventuelle utilsiktede hindringer i godkjenningsordningene som kan forsinke en rask overgang til arbeidsmarkedet.

### 3.3.4 Registrering av utdanningsopplysninger

Kunnskap om innvandreres utdanning har stor betydning for å utforme treffsikre opplærings- og arbeidsmarkedstiltak og for integreringstiltak på andre relevante samfunnsområder. Det er derfor et problem at registeret for befolkningens utdanningsnivå mangler opplysninger for mange innvandrere i Norge. Dette skyldes at det ikke har vært en systematisk registrering av opplysninger om utdanning tatt i utlandet. Det ble gjennomført en undersøkelse i 2011 for å innhente utdanningsopplysninger for innvandrere som har bosatt seg i Norge siden forrige undersøkelse i 2000. Etter dette manglet det utdanningsopplysninger for vel 100 000 innvandrere over 16 år.

Regjeringen vil bedre registreringen av innvandreres medbrakte utdanning. Det legges opp til at en ordning som sikrer bedre registrering av utdanningsopplysninger, skal komme på plass i løpet av 2012. Registerordningen vil omfatte de fleste innvandrere som innvilges en oppholdstillatelse i Norge eller registreres som borgere fra EØS-land. Nordiske borgere vil ikke bli omfattet siden de verken trenger oppholdstillatelse eller EØS-registrering for å bo i Norge.

### 3.3.5 Diskriminering, mangfold og rekruttering

Diskriminering gjør det norske samfunn til et dårligere samfunn. Arbeidslivet går glipp av kompetanse og arbeidskraft. Arbeid bidrar til sterke individer, trygge familier og til et velfungerende samfunn. Det er gjennom arbeid at også innvandrere finner sin plass i samfunnet. Et velfungerende, trygt og rettførdig samfunn forutsetter like muligheter for alle innbyggere til å bidra og delta i arbeidslivet. Alle i Norge skal gis mulighet til å ha en jobb og gjennom denne bidra til å sikre egen og familiens økonomiske uavhengighet.

En forskningsrapport av Midtbøen og Rogstad fra 2012 viser at det forekommer diskriminering i arbeidslivet, jf. boks 9.2. Rapporten viser at diskriminering i ansettelsesprosesser utgjør et hinder for personer med etnisk minoritetsbakgrunn. I undersøkelsen kommer det blant annet fram at det er mer diskriminering i privat enn i offentlig sektor. Andre undersøkelser, som kartlegger opplevd diskriminering, viser også at innvandrere opplever diskriminering på arbeidsmarkedet i forbindelse med ansettelser, forfremmelser med mer. Regjeringen vil styrke arbeidet med å bekjempe rasisme og diskriminering i arbeidslivet

gjennom lov og som normgiver i samfunnet. Kapittel 9 redegjør nærmere for regjeringens arbeid og tiltak på området.

En bevisst rekrutteringspolitikk er et ledd i arbeidet mot diskriminering. Offentlig sektor bør ha en mangfoldig arbeidsstyrke, som gjenspeiler sammensetningen av befolkningen, på ulike områder og stillingskategorier. Det vil bidra til bedre tjenester og til å styrke befolkningens tillit til offentlig forvaltning.

#### Statlig sektor

Staten legger stor vekt på å ha en personal- og rekrutteringspolitikk preget av inkludering og mangfold. For at etatene skal kunne møte framtidige utfordringer, er det nødvendig å ha en bred og åpen tilnærming i rekrutteringsarbeidet, og søke etter kvalifiserte medarbeidere uansett deres bakgrunn. Da kan man få tak i de beste medarbeiderne. Mangfold når det gjelder bakgrunn og livserfaring kan gi grunnlag for nye innfallsvinkler og kreativitet i oppgaveløsningen. Mangfold i den statlige personalstyrken støtter opp under mulighetene for god måloppnåelse og bidrar til at staten kan yte gode tjenester til alle samfunnsborgere.

Det er et mål i seg selv at staten skal speile mangfoldet i befolkningen. Mangfold, likestilling og redusert diskriminering er nyttig og i virksomhetenes egen interesse. Like viktig er det at statlige virksomheter skal gå foran når det gjelder å unngå diskriminering av den enkelte jobbsøker.

I det statlige tariffområdet er det store variasjoner mellom departementsområdene når det gjelder innvandrerandelen. Forskjellene kan skyldes ulikheter når det gjelder innvandreres kvalifikasjoner og motivasjon til å søke stillinger i staten. Men det er også betydelige forskjeller mellom statlige virksomheter mht. systematikk og kompetanse for å utnytte de kvalifikasjoner og den arbeidskraft innvandrere representerer. Det er en forpliktelse som hviler på alle statlige virksomhetsledere, at de arbeider systematisk og langsiktig for å nå målet om mangfold i personalpolitikken.

Tall fra SSB viser at det var 25 500 innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre sysselsatt i staten fjerde kvartal 2011, noe som utgjør 9,2 prosent. Halvparten av disse har bakgrunn fra land i Afrika, Asia mv.

Flere tiltak er blitt iverksatt for å øke rekrutteringen av personer med innvandrerbakgrunn i arbeidslivet. Innen statsforvaltningen er det, med godt resultat, innført en ordning med at minst én

søker med innvandrerbakgrunn skal innkalles til intervju hvis hun eller han er kvalifisert til stillingen. Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet gjennomførte en undersøkelse av ordningen i 2008 som viste at 92 prosent av statlige virksomheter benytter seg av ordningen og at 32 prosent av dem med bakgrunn fra Asia, Afrika mv. som blir innkalt til intervju, blir ansatt. I januar 2008 innførte regjeringen en forsøksordning med moderat kvotering av innvandrere fra land i Asia, Afrika mv. i 12 statlige virksomheter. Forsøket med moderat kvotering videreføres med to nye år fra 2012. Forsøksvirksomhetene skal kvotere inn personer med innvandrerbakgrunn der det foreligger tilnærmet like kvalifikasjoner. Formålet med forsøket er å gi virksomhetene erfaring, kompetanse og bevissthet om rekruttering av søkere med innvandrerbakgrunn.

Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) tilbyr kurs for statlige ledere som inkluderer ledelse av kulturelt mangfoldige arbeidsplasser. DIFI har også utviklet et sett av verktøy som ledere og virksomheter i staten kan benytte for å trene på mangfold. DIFI har i samarbeid med IMDi utviklet e-læringsmoduler i mangfoldsledelse og den flerkulturelle samtalen. De 25 heleide statlige virksomhetene representerer om lag 35 000 arbeidsplasser. Virksomhetene har årlig rapportert til IMDi om status på rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn, samt om aktiviteter og tiltak for en inkluderende rekrutteringspraksis (annonsering, utvelgelse, ansettelse, samt lederrekruttering), samt virksomhetenes øvrige arbeid for mangfold. Resultatene viser en positiv utvikling. For å styrke arbeidet i de statlige heleide virksomhetene er det etablert et mangfoldsnettverk for HR-personell i virksomhetene, som ledes av IMDi.

Med *Mangfoldsprisen* ønsker regjeringen å vise fram gode eksempler på inkludering av personer med innvandrerbakgrunn i arbeidslivet, og å spre kunnskap og inspirasjon om innsats som bidrar til økt mangfold på arbeidsplassen. Mangfoldsprisen deles ut årlig til en virksomhet som utmerker seg i forhold til etnisk mangfold på arbeidsplassen. Rekruttering av kvinner med innvandrerbakgrunn skal være et viktig kriterium ved vurdering av kandidater til prisen.

*Mangfoldsportalen* ([www.mangfoldsportalen.no](http://www.mangfoldsportalen.no)) er en gratis kunnskapsbase og verktøykasse om det flerkulturelle arbeidslivet som IMDi har ansvaret for. Her formidles oppdatert fagkunnskap, verktøy, gode eksempler, samt tips og erfaringer. Temaene knytter seg til rekruttering, arbeidsmiljø, ledelse og HR. Målgruppen er

arbeidsgivere, tillitsvalgte og HR-ansvarlige både i offentlig og privat sektor.

#### *Kommunesektoren*

Ved utgangen av 2011 var 53 000 innvandrere og norskfødte med innvandrerbakgrunn ansatt i kommunal- eller fylkeskommunal sektor, en andel på 9,7 prosent. 6,3 prosent av de ansatte i sektoren har bakgrunn fra Asia, Afrika, mv.

Mange kommuner legger til rette for å være arbeidsplasser som preges av mangfold med ansatte som gjenspeiler befolkningen. Dette gjør de for blant annet å kunne tilpasse sine tjenester til behovene i befolkningen. IMDi rapporterer om en tendens blant kommunene til å jobbe systematisk med mangfold, og da særlig i de større byene og i en del kommuner i Oslo-regionen – kommuner som etter hvert har fått en stor befolkning med innvandrerbakgrunn. Ordningen der statlige virksomheter er pålagt å innkalle minst en kvalifisert jobbsøker med innvandrerbakgrunn til intervju har vist gode resultater. På bakgrunn av de gode erfaringene med denne ordningen, oppfordrer regjeringen fra 2011 kommuner og fylkeskommuner til å innføre liknende ordning. IMDi har fått i oppdrag å støtte kommunesektoren i dette arbeidet.

#### *Privat sektor*

Tall fra SSB viser at ved utgangen av 2011 var det 229 500 innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre ansatt i privat sektor i Norge. Dette var en andel på 14,5 prosent av alle sysselsatte i privat sektor. Antall ansatt i privat sektor fra land i Afrika, Asia, mv. var 101 500. Det utgjorde 6,1 prosent.

Arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner er sentrale aktører når det gjelder arbeid med rekruttering av innvandrere til arbeidslivet og er sentrale samarbeidspartner for offentlige myndigheter på feltet. Flere organisasjoner har drevet et bevisst og målrettet arbeid i flere år. Regjeringen vil styrke samarbeidet med organisasjonene med mål å øke rekruttering av innvandrere i arbeidslivet og styrke mangfoldet i arbeidslivet.

Næringslivets hovedorganisasjon (NHO) har iverksatt *Global Future*, et program som mobiliserer og videreutvikler talenter med innvandrerbakgrunn for lederoppgaver og styreverv. Målgruppen har høyere utdanning og gode norskkunnskaper, og over 500 personer har deltatt siden NHO Agder startet opp i 2006. Programmet går over ett og et halvt år og består av 19 heldagssamlinger

#### **Boks 3.11 JobbX – eksempel på jobbsøkningsaktivitet for ungdom**

JobbX karrieresenter for ungdom tilbyr skreddersydde jobbsøkningsaktiviteter til ungdom i alderen 16 – 26 år. JobbX har spisskompetanse på minoritetsungdom og imøtekommer en svært variert gruppe bestående av blant annet lærlinger, nyankomne flyktninger, langtidsløse og personer med høyere utdanning. Hovedaktiviteten ved JobbX er et prosessorientert jobbsøkerkurs over tre ganger tre timer. Kurset består av egenkartlegging, CV-skriving, tolking av stillingsannonser, søknadsskriving, intervju trening, informasjon om plikter og rettigheter i arbeidslivet, samt møte med inspirator fra næringslivet. Aktivitetene er tilpasset slik at det er nyttig og forståelig for alle, uansett norsknivå. Et viktig prinsipp er at deltakelsen er frivillig. JobbX kan vise til gode resultater. I 2011 fikk 64 prosent av deltakerne som søkte, jobb etter endt kurs. JobbX tilbyr også kurs i JobbX-metodene til ungdomsarbeidere og NAV-ansatte som ønsker å øke sin veiledningskompetanse for målgruppen.

[www.jobbx.no](http://www.jobbx.no)

med moduler innenfor lederutvikling med mentorordning, styrekompetanse og retorikk. Målet er at flere kvalifiserte personer med innvandrerbakgrunn skal inn i sentrale stillinger og styreverv i arbeidslivet, samt å synliggjøre kvalifisert arbeidskraft og kompetanse. Samtidig vil dette gi økt tilgang av kompetente medarbeidere til næringslivet. SINTEF har evaluert programmet på oppdrag fra NHO. Rapporten omfatter 220 deltakere i perioden november 2010 til juni 2012. SINTEF finner at to tredjedeler av deltakerne har hatt karrierebevegelse i løpet av perioden, i overkant av 16 prosent har fått lederstillinger og mer enn 26 prosent har fått nye jobber som er mer i samsvar med deres utdanning og kompetanse. Vel 12 prosent av deltakerne har fått ett eller flere styreverv. I tillegg har flere tidligere arbeidsledige kommet i jobb, og mange oppgir økt motivasjon og selvtillit og er fornøyde med å ha kommet i kontakt med nettverket. SINTEF skriver at de anser resultatoppnåelsen i *Global Future* som svært vellykket. Flere NHO-regioner er i gang med, eller planlegger, videreføring av *Global Future*-programmet.



Arbeidsgiverorganisasjonen Virke lanserte i 2008 mentorprogrammet *Womentor*. Womentor kobler utdannede kvinner med med innvandrerbakgrunn fra land i Asia og Afrika med kvinnelige ledere i arbeidsmarkedet. Totalt 26 mentor-par over tre kull har deltatt i programmet, som går over ett og et halvt år. Målet er at Womentor skal bidra til at kvinner i målgruppen skal få bedre kunnskap om nærings- og arbeidslivet, styrket nettverk og at flere skal få lederstillinger. Virke rapporterer at åtte av ti av deltakerne vurderer at deres muligheter i norsk arbeidsliv har blitt bedret etter deltakelse i mentorprogrammet, over halvparten av deltakerne har fått ny jobb under eller etter programmet og seks av ti oppgir at de har fått vesentlig bedre selvtillit. Virke konkluderer med at Womentor har vært en suksess for deltakerne.

### 3.3.6 Etablerervirksomhet blant innvandrere

Regjeringen ser på entreprenørskap blant innvandrere i Norge som et positivt bidrag til verdiska-

pingen i samfunnet. Innvandrere sto for etablering av 5 600 personlig eide foretak i 2010. Fra 2002 til 2010 har andelen innvandrere blant nyetableringer økt fra 11 prosent til 17 prosent. En stor andel har bakgrunn fra Asia (30 prosent). 23 prosent kommer fra EU-land i Øst-Europa, 13 prosent fra andre nordiske land, 12 prosent fra Vest-Europa ellers, mens 7 prosent har innvandret fra Afrika. Det har vært en økning i andelen og antall etableringer av innvandrere fra land der det kommer mange arbeidsinnvandrere, som for eksempel Polen.

Innvandreretablerere representerer en heterogen gruppe, og omfatter personer med høyst ulik bakgrunn, ulikt utdanningsnivå, ulik arbeidserfaring, ulike forretningsidéer og ulike ambisjoner. Etablerere av «levebrødsbedrifter», som det er flest av, vil etablere egen bedrift for å forsørge seg selv og familien. Innvandreretablerere i denne gruppen kan ha en sterk drivkraft knyttet til det å skape noe eget og å realisere eget potensial. For noen kan samtidig arbeidsledighet og svake utsikter til mobilitet på arbeidsmarkedet, være tilleggsfaktorer og en motivasjon for å starte for seg selv (Enehaug mfl. 2009).

#### Boks 3.12 Innvandrere som etablerere

To av tre etablerere er menn. Det gjelder både blant innvandrere, norskfødte med innvandrerforeldre og befolkningen ellers. Det er lavere andel kvinnelige etablerere fra noen land, særlig blant etablerere med bakgrunn fra Somalia, Irak og Pakistan (15-19 prosent kvinner). Innvandrere stod for 11 prosent av sysselsettingen og 17 prosent av alle nyetableringer i 2010. En av grunnene til at innvandreres andel av nyetableringer er høyere enn deres andel av sysselsettingen skulle tilsi, er at innvandrere jobber i bransjer der det generelt er mange som etablerer nye selskaper, som for eksempel innen bygg og anlegg. I enkelte bransjer er også innvandreres andel av nyetableringene høyere enn deres andel av sysselsettingen skulle tilsi. I bygg- og anlegg utgjør for eksempel innvandrere under 12 prosent av de sysselsatte, men står for 24 prosent av nyetableringene. Innen varehandel utgjør innvandrere litt over 8 prosent av sysselsettingen, men 22 prosent av nyetableringene. Innenfor overnattings- og serveringsvirksomhet utgjør etableringer av innvandrere omtrent halvparten av alle nyetableringer. Innen transport og lagring foretas en tredel av nyetableringene av innvandrere.

Etableringer innen ulike bransjer varierer med hvilket land innvandrereren har kommet fra. For nyetableringer i bygge- og anleggsvirksomheten har nesten to av tre innvandrere bakgrunn fra EU-land i Øst-Europa, og innen varehandel og transport/lagring har bortimot halvparten av innvandrerne bakgrunn fra Asia (med Tyrkia). For nyetableringer innen overnattings- og serveringsvirksomhet har tre av fire innvandrere bakgrunn fra Asia.

Innvandrere står for en av fire etableringer i Oslo og Akershus. Innvandreres etableringer representerer imidlertid en viktig ressurs også i et regionalt perspektiv og en vesentlig andel av etableringene finnes også i andre landsdeler: I Agder og Rogaland utgjør de 16 prosent, på vestlandet 14 prosent, i Trøndelag 10 prosent, og i Nord-Norge 11 prosent. Det er relativt små forskjeller mellom innvandrere og befolkningen ellers når det gjelder virksomhetenes overlevelse. For personlig eide foretak etablert av innvandrere i 2003, var det i 2009 23 prosent som fremdeles var aktive. For tilsvarende foretak etablert av befolkningen ellers var andelen aktive 25 prosent.

Gruppen etablerer seg ofte i markeder der det er liknende bedrifter fra før av. Levebrødsbedrifter er en viktig del av norsk næringsmangfold og bidrar til konkurranse og variasjon i tilbudet av varer og tjenester. Flere innvandrere vil etablere bedrifter med vekstpotensial basert på ny teknologi eller nye ideer. Dette kan være høyt utdannede innvandrere med fagekspertise og spisskompetanse som gir grunnlag for etablering av bedrifter som kan skape flere arbeidsplasser.

Til tross for at flere innvandrere etablerer bedrifter, viser erfaringene fra forsøksvirksomhet at innvandrere har særlige utfordringer når de skal etablere egen bedrift. Disse utfordringene kommer i tillegg til de vanlige utfordringer som alle etablerere møter. En slik tilleggsutfordring dreier seg blant annet om manglende kjennskap til lover og regler, norsk bedriftskultur og rutiner for etablering og drift av virksomhet i Norge. Det finnes få målrettede tilbud om etablererveiledning som tar hensyn til denne gruppens spesielle behov. I 2012 har IMDi tildelt midler til Buskerud fylkeskommune og til bydelen Grorud i Oslo kommune for at de skal utvikle et tilbud med regionale etablerersenter for innvandreretablerere. Et regionalt etablerersenter skal tilby opplæring, individuell veiledning og oppfølging til innvandreretablerere og være et kunnskapssenter med kompetanse- og veiledningstjenster for andre kommuner og aktører i regionen. Målet med tiltakene er å finne modeller for permanente ordninger.

Finansiering er en stor utfordring for de fleste etablerere og det er også det største hinderet for mange innvandrere som vil etablere egen bedrift. Innovasjon Norges ordninger retter seg i hovedsak mot bedrifter som tilbyr noe nytt og har et stort vekstpotensial og er lite relevante for levebrødsforetak. For at innvandrere i større grad skal kunne nyttiggjøre seg av disse ordningene er det viktig å heve kompetansen blant innvandrere og stimulere flere til å etablere nyskapende selskaper med vekstambisjoner som kan konkurrere på like vilkår om ordninger som stiller krav til nyskaping og innovasjon. Kort botid i Norge og ustabil tilknytning til arbeidsmarkedet påvirker evne til å stille med egenkapital og andre typer sikkerhet, og gjør det vanskelig for mange å få lån i bank. Det er behov for å bedre kunnskapsgrunnlaget om hvordan tilgangen til finansiering for innvandreretablerere kan bedres. Nordlandsforskning har på oppdrag fra IMDi utredet og foreslått modeller for finansieringsordninger som kan bidra til å redusere de finansieringshindringene som innvandrere møter når de skal starte egen virksomhet (Ljunggren mfl. 2012). Mange innvan-

drere mangler «norsk nettverk». Dette kan delvis være et resultat av svake bånd til det norske arbeidsmarkedet, på tross av at en del hadde høy utdanning fra sitt tidligere hjemland og lang botid i Norge. Tilgang til relevante nettverk er viktig for å lykkes med oppstart av bedrift. Manglende tilgang til nyttige nettverk taler for tiltak som nettverks- og mentorordninger.

Regjeringen vil vurdere hvordan det offentlige kan legge bedre til rette for etablerervirksomhet blant innvandrere. Det ses i sammenheng med et mål om bedre bruk av innvandreres kompetanse og målet om å øke sysselsettingen i målgruppen. Bedre kunnskap om bedriftsetableringer blant innvandrere kan bidra til å redusere sysselsettingsforskjellene mellom innvandrere og befolkningen for øvrig.

### 3.3.7 Tidlig avgang og utstøting fra arbeidsmarkedet

God bruk av innvandreres kompetanse og arbeidskraft forutsetter at innvandrere deltar i arbeidslivet fram til pensjonsalderen, på linje med befolkningen for øvrig. Stabil høy sysselsetting for alle, uavhengig av innvandrerbakgrunn eller innvandringsårsak, er et mål.

Bratsberg mfl.(2010) analyserer utviklingen i yrkesdeltakelsen for en gruppe arbeidsinnvandrere fra Pakistan, Tyrkia, India og Marokko som kom til Norge på slutten av 1960-tallet og begynnelsen av 1970-tallet. I de første 10 årene etter ankomst hadde de høyere yrkesdeltakelse enn befolkningen for øvrig. I de påfølgende årene sank deltakelsen dramatisk og mye raskere enn for resten av befolkningen med lik alder, kjønn og utdanning. Over halvparten av dem som trakk seg fra arbeidslivet, ble uføre. Rapporten trekker fram flere mulige årsaker til denne utviklingen. Dårlige arbeidsvilkår, usikre jobber, manglende omstillingskompetanse, harde fysiske jobber, og/eller lange arbeidsdager. I tillegg pekes det på at mange i denne gruppen hadde lite å hente rent økonomisk på å ha betalt arbeid. Mange var i lavtlønnsyrker og kunne, hvis de var kvalifisert for det, få høyere samlet inntekt gjennom ulike trygdeytelser. Det gjaldt særlig hvis de hadde mange barn.

Det er nærliggende å spørre seg om den fallende yrkesaktivitet etter 10-15 år bare gjelder disse spesifikke gruppene, som kom før den såkalte innvandringstoppen i 1975, eller om det har en mer allmenn gyldighet. I en nyere rapport studeres dette nærmere (Bratsberg mfl. 2011). Studien undersøker sysselsettingsutviklingen blant dem som kom til Norge på 1980-tallet (Viet-

nam, Sri Lanka, Chile og Iran) og 1990-tallet (Bosnia, Somalia og Irak). Disse innvandrergруппene kom ikke på grunn av arbeid, men hovedsakelig som asylsøkere og flyktninger. Analysene inkluderer også innvandrere som kom gjennom familietilknytning i etterkant av de opprinnelige innvandrerne. Deres konklusjon er at det er en tendens til redusert sysselsetting etter 10-15 års botid i landet. Dette er et mønster som ikke gjelder for majoritetsbefolkningen og som ikke kan forklares ved konjunktursvingninger alene. Selv for ulike innvandrergруппer som kom på ulike tidspunkt, gjentar mønstret seg etter om lag 10-15 år.

Det er for lite kunnskap om årsakene til tendensen til fallende sysselsetting og økende trykkløser blant enkelte innvandrergруппer etter noen år i arbeidslivet. Arbeidsdepartementet har derfor i 2012 igangsatt forskning for å få bedre forståelse av hvorfor enkelte innvandrergруппer faller tidlig ut av arbeidslivet. Formålet er blant annet å finne ut om utstøtingsmekanismer i arbeidslivet, tiltrekkingmekanismer i velferds-systemet eller andre forklaringer ligger bak den observerte utviklingen. Som en del av dette arbeidet skal særlig sammenhengen mellom innvandrernes botid, sysselsettingskarrierer, arbeidsmarkedforhold, arbeidsvilkår, helse og trykkløselighet, studeres nærmere.

### 3.4 Særlig om arbeidsinnvandrere

Den høye arbeidsinnvandringen fra Sentral- og Øst-Europa etter utvidelsene av EU i 2004 og 2007, både av arbeidstakere som bosetter seg og personer på korttidsoppdrag, har bidratt til å dekke Norges etterspørsel etter arbeidskraft og har vært et viktig bidrag til norsk økonomi og velferdsutvikling. De fleste arbeidsinnvandrere klarer seg godt. De er ettertraktet arbeidskraft for virksomheter og kommuner over hele landet. Arbeidsinnvandrere bidrar også positivt til økt mangfold i samfunnet og kan styrke fellesskap og forståelse på tvers av landegrensene.

Også i de kommende årene vil arbeidsmarkedet i Norge trolig være preget av høy migrasjon av arbeidstakere og tjenesteytere. Den økte arbeidsinnvandringen stiller myndighetene og samfunnet overfor nye muligheter, men også noen utfordringer. Både mulighetene og utfordringene ved arbeidsinnvandringen har blitt behandlet i St.meld. nr. 18 (2007-2008) *Arbeidsinnvandring* (Arbeidsinnvandringsmeldingen), jf. også Innst. S. nr. 292 (2007-2008). Hovedlinjene i politikken ligger fast.

Som en oppfølging av nevnte melding, har regjeringen satt i gang enkelte integreringstiltak, i første rekke informasjonstiltak. I tillegg skal arbeidsinnvandrere kunne benytte seg av ordinære tiltak og tjenester, på linje med andre arbeidstakere. Regjeringen ønsker å styrke arbeidsinnvandrernes stilling i arbeidslivet og deltagelse i samfunnet. Det er et mål å sikre høy og varig sysselsetting blant de arbeidsinnvandrerne og familiemedlemmene som bosetter seg i landet.

Økende arbeids- og tjenestemobilitet over landegrensene og utvidelsen av EØS har satt søkelyset på arbeidsvilkårene for utenlandske arbeidstakere i Norge og behovet for å iverksette tiltak for å sikre at de får samme lønns- og arbeidsvilkår som andre arbeidstakere. Regjeringen vil legge til rette for at arbeidsinnvandrere får gode arbeidsvilkår på linje med befolkningen for øvrig. Derfor er tiltak som motvirker sosial dumping også viktige i integreringssammenheng, jf. kap 3.5.

#### 3.4.1 Framtidsplaner i Norge

Arbeidsinnvandrerne påvirker samfunnsutviklingen i Norge. Mange arbeidsinnvandrere blir boende over tid og oppgir selv at de har framtidsplaner i Norge. Lavkonjunktoren i arbeidsmarkedet i 2008-2009 førte til større usikkerhet om arbeidsinnvandrernes framtidsplaner, men de fleste bosatte polakker og litauere (63 prosent) oppga i 2009 at de helt sikkert eller trolig ville bo i Norge om fem år, og kun 10 prosent oppga at de helt sikkert ikke ville bli boende. Egen jobbsikkerhet, økonomisk trygghet, gode boforhold og arbeidsmarkedssituasjonen i Norge og i hjemlandet er viktig for valget. Er man etablert med familie her, er framtidsplanene imidlertid i stor grad rettet mot å forbli, selv ved arbeidsledighet. (IMDi 2008 og 2009) Mange som først er her midlertidig, endrer perspektiv etter hvert og bosetter seg (Søholt og Ødegård mfl. 2012).

Kommunene må være i stand til å utvikle sine tjenester slik at de også favner arbeidsinnvandrere og deres familier, som er en relativt ny brukergruppe. Dette vil være nødvendig for at alle skal få tilgang til like gode tjenester, jf. kap. 13.1. Arbeidsinnvandrere som gruppe skiller seg fra flyktninger og deres familier på vesentlige områder. De har høy sysselsetting, flertallet kommer fra Europa, og de har relativt høy utdanning. Derfor er det behov for integreringstiltak som er tilpasset deres spesifikke situasjon. Det er først og fremst behov for tilpasset informasjon om å etablere seg i Norge, og tilrettelagt norskopplæring, som arbeidsinnvandrere melder om.

### 3.4.2 Behov for informasjon

Systematisk informasjon om rettigheter og plikter i det norske samfunnet, er et viktig integreringstiltak. Informasjon om rettigheter og plikter som arbeidstaker, vil blant annet kunne bidra til ryddige arbeidsvilkår og motvirke sosial dumping. God tilgang til informasjon er også viktig for at man skal kunne delta aktivt i samfunnet for øvrig og benytte seg av det offentlige tjenestetilbudet når man har behov for det.

Som en oppfølging av Arbeidsinnvandringsmeldingen, har regjeringen igangsatt flere informasjonstiltak. Startpakken Ny i Norge inneholder systematisk informasjon om rettigheter og plikter og er tilgjengelig i trykt og elektronisk form på flere språk. Den trykte utgaven har blitt distribuert i over 205 000 eksemplarer fram til andre halvår 2012. Informasjonstjenesten skal videreføres og videreutvikles. [www.taxnorway.no](http://www.taxnorway.no) er en informasjonsside fra Skatteetaten for utenlandske arbeidstakere, norske og utenlandske arbeidsgivere og næringsdrivende med informasjon om skattesystemet i Norge. Arbeidstilsynet har en svartjeneste som svarer på spørsmål knyttet til rettigheter og plikter på telefon og e-post på polsk. Arbeidstilsynet, politiet, Skatteetaten og Utlendingsdirektoratet (UDI) har etablert servicesentre for utenlandske arbeidstakere i Oslo, Stavanger og Kirkenes. Her kan både arbeidsgivere og arbeidstakere få veiledning og rask behandling av søknader. Det tas dessuten sikte på i løpet av 2012 å etablere en egen nettportal som inngang til all relevant informasjon som gjelder arbeidsinnvandring og tjenesteimport, og å igangsette et pilotprosjekt ved noen utenriksstasjoner knyttet til arbeidsinnvandring fra land utenfor EØS.

Frivillige organisasjoner gjør en viktig og stor innsats med å hjelpe arbeidsinnvandrere med å tilpasse seg det norske samfunnet. Regjeringen vil fortsatt støtte slikt arbeid og viderefører tilskuddet til frivillige organisasjoners informasjons- og veiledningstiltak rettet mot arbeidsinnvandrere og andre som ikke omfattes av introduksjonsordningen, jf. kap. 11.2.4.

Det er viktig at også arbeidsinnvandrere og deres familier tilegner seg norskkunnskaper for fullt ut å kunne delta i det norske arbeids- og samfunnslivet. Arbeidsinnvandrere fra EØS-land har verken rett eller plikt til norskopplæring, mens arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS har plikt, men ikke rett til gratis opplæring. Det forutsettes av arbeidsinnvandrere på grunn av deres posisjon som lønsmottakere, vil være i stand til å betale

for norskopplæringen selv. Det kan også antas at det er i arbeidsgivers interesse å sikre at de ansatte behersker norsk og har grunnleggende kunnskaper om det norske samfunnet, gjennom å påkoste opplæringen. Mange arbeidsinnvandrere deltar i norskopplæring. I Oslo var det eksempelvis 55 prosent av deltakerne i norskopplæring i 2011 som betalte for opplæringen (Oslo kommune 2012). Nettbaserte opplæringsprogrammer kan også være egnede tilbud for arbeidsinnvandrere, ettersom det er en fleksibel opplæringsform som det lett lar seg kombinere med arbeid, jf. 3.2.2. Det finnes flere offentlige og private tilbydere av nettbasert norskopplæring. Regjeringen har blant annet gitt støtte til Migranorsk, for å utvikle til et nettbasert norskopplæringskurs i Helse, miljø og sikkerhet. Formålet var blant annet å bidra til at arbeidsinnvandrere får et kurstilbud som beskriver og skaper forståelse for sikkerhetsaspektet i norsk arbeidsliv.

Dersom arbeidsinnvandrere blir arbeidsløse, har Arbeids- og velferdsetaten flere arbeidsrettede tiltak som egner seg også for arbeidsinnvandrere. Arbeids- og velferdsetaten kan bidra til å styrke språkferdighetene til denne gruppen gjennom arbeidsmarkedsopplæring eller jobbklubber spesielt tilrettelagt for innvandrere, og bistand gjennom praksisplass for å praktisere norskferdigheter. Nav Oslo og Akershus har for eksempel et eget tilbud om kvalifisering og formidling av arbeidssøkere med polsk som morsmål. Det vil dessuten bli sett nærmere på om yrkesrettet språkopplæring bør bli en større del av det ordinære arbeidsmarkedstilbudet til arbeidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne og svake norskkunnskaper, jf. 3.2.4.

Det er behov for systematisk kunnskap også om flere forhold knyttet til arbeidsinnvandreres situasjon i Norge. Regjeringen vil derfor skaffe mer kunnskap om levekår og deltakelse blant arbeidsinnvandrere og deres familier. Det er også behov for kunnskap om hvordan utdanningssystemet, velferdssektorene og det offentlige tjenesteapparatet møter arbeidsinnvandrerne. Det er også behov for mer kunnskap om arbeidsinnvandring og boligmarkedet, jf. kap. 7.1.

På bakgrunn av den omfattende arbeidsinnvandringen fra EØS-land de siste årene, og på bakgrunn av nye arbeidsinnvandringsregler for arbeidstakere fra tredjeland i 2010, har Norge bedt OECD om å vurdere norsk arbeidsinnvandringspolitikk som ledd i en gjennomgang av politikken på dette området i enkeltland. Dette gir muligheter for å få vurdert politikken utenfra og å se den i lys av den internasjonale utviklingen og

andre lands politikk. Rapporten fra OECD er ventet høsten 2013.

### 3.5 Arbeidsforhold for innvandrere

Et velordnet arbeidsliv med høy organisasjonsgrad, fravær av sosial dumping, godt arbeidsmiljø og trygge arbeidsforhold i alle bransjer er viktige politiske mål for regjeringen, også som ledd i en helhetlig integreringspolitikk. Det bidrar til å sikre innvandrere like muligheter, rettigheter og plikter. Det vil også kunne hindre at arbeidsinnvandring oppfattes som en trussel i arbeidslivet og vil på den måten kunne styrke fellesskapet i samfunnet.

Etter regjeringens syn er det sosial dumping av utenlandske arbeidstakere når de utsettes for brudd på reglene om helse, miljø og sikkerhet, herunder regler om arbeidstid og krav til boligstandard. Det er også sosial dumping når de tilbys lønn og andre ytelser som er uakseptabelt lave sammenlignet med hva norske arbeidstakere normalt tjener, eller som ikke er i tråd med allmenngjøringsforskrifter der slike gjelder.

#### 3.5.1 Generelt om arbeidsforhold for innvandrere

Hovedutfordringer og oppfølging når det gjelder innvandreres arbeidsforhold og sosial dumping er behandlet i Meld. St. 29 (2010-2011) *Felles ansvar for et godt og anstendig arbeidsliv* (Arbeidslivsmeldingen). Tilstandsbeskrivelsen i denne meldingen viser at de fleste arbeidstakere i Norge arbeider i et velorganisert arbeidsliv, under forsvarlige og ordnede forhold, og i et arbeidsmiljø som på de fleste områder utvikler seg i en positiv retning. Arbeidsmiljøarbeidet i de fleste virksomheter er godt.

I deler av norsk arbeidsliv er det likevel fortsatt slik at arbeidstakere arbeider under arbeidsforhold som ikke er samsvar med lovgivningen. Enkelte bransjer, for eksempel renholdsbransjen og restaurantbransjen, er mer preget av useriøse virksomheter og sosial dumping enn andre.

Disse bransjene kjennetegnes blant annet av lav organisasjonsgrad og en høy prosentandel innvandrere; ikke bare arbeidsinnvandrere, men også innvandrere med annen bakgrunn enn arbeidsinnvandring og som gjerne har vært i Norge en stund.

#### Boks 3.13 Kunnskap om arbeidsmiljø

Rambøll (2009B) har på oppdrag fra Arbeidsdepartementet gjennomført en studie som sammenfatter forskningsbasert kunnskap om arbeidsforholdene til innvandrere fra land i Asia, Afrika og Latin-Amerika. Studien viser at mange er sysselsatt i salgs- og serviceyrker (32,9 prosent), høyskoleyrker (12,8 prosent), operatør-/sjåføryrker (11,5 prosent) og i kontoryrker (6,7 prosent).

Med hensyn til fysisk arbeidsmiljø rapporterer innvandrere sjeldnere at de er utsatt for dårlig inneklimate, men oftere at de er utsatt for belastninger og ulykker. Til tross for at innvandrere ser ut til å ha mer repetitivt og tungt arbeid enn gjennomsnittet, er det likevel ikke flere innvandrere som rapporterer at de føler seg utsatt for belastningsskader. Innvandrere rapporterer derimot tre ganger så ofte om arbeidsrelaterte ulykker. Slike ulykker skjer generelt oftest i operatør-, sjåfør- og håndverksyrker. 11 prosent av innvandrerne rapporterer at de har vært utsatte for så alvorlige ulykker at det førte til fravær fra arbeidsplassen utover ulykkesdagen.

Generelt er renholdsarbeidere, servicepersonell (hotell, restaurant) og kokker og kjøkkenassistenter blant de yrkesgruppene som rapporterer om høyest forekomst av helseplager som de mener skriver seg fra jobben, i følge levekårsundersøkelser.

Organisasjonsgraden blant innvandrere er lavere enn for befolkningen sett under ett. Den var i følge levekårsundersøkelsen 41 prosent i 2006/2007 (Blom og Henriksen 2008). Tilsvarende tall for befolkningen sett under ett var 56 prosent. Det er særlig kvinner som skiller seg ut med lavere organisasjonsgrad blant innvandrere enn blant befolkningen sett under ett. Særlig gjelder dette dersom de arbeider innenfor helse, sosiale tjenesteytelser og undervisning og i yrker som ikke krever noen spesiell utdanning. Noe av dette har sammenheng med at innvandrere oftere enn ellers har midlertidige ansettelser og/eller arbeider deltid. Forskjellene i privat sektor, som gjerne er mannsdominert, er gjennomgående mindre enn i offentlig sektor.

### 3.5.2 Arbeidsforhold for arbeidstakere fra EØS-land

Den omfattende arbeidsmigrasjonen i Europa de senere årene har ført til ekstra utfordringer for arbeidslivspolitikken. Disse beskrives derfor mer inngående her.

Arbeidsinnvandrere og utenlandske arbeidstakere på korttidsoppdrag i Norge fordeler seg på mange næringer. De viktigste er industri, bygg/anlegg og formidling og utleie av arbeidskraft. Disse gruppene utgjør ca. 48 prosent av de sysselsatte innen næringen formidling og utleie av arbeidskraft. Mange ansatte i bemanningsforetak arbeider dessuten i byggebransjen. Arbeidstakere på korttidsoppdrag er mer konsentrert i disse næringene enn dem som er bosatt i Norge. Arbeidsinnvandrere fra EØS-land i Sentral- og Øst-Europa skiller seg fra andre landgrupper ved en sterkere konsentrasjon innenfor de nevnte næringene, samt i jordbruk, skogbruk og fiske. Personer fra andre land, blant annet fra de nordiske landene, er i større grad sysselsatt innenfor varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet og tjenesteyting, blant annet renhold og helse- og sosialtjenester.

En stor andel polske arbeidsinnvandrere er sysselsatt i bygge- og anleggsbransjen. To spørreundersøkelser blant polske arbeidstakere i Oslo-området i 2006 og 2010 viser en hovedtendens til at det er utbredt med midlertidige ansettelser, ansettelse i bemanningsforetak og i utenlandske underleverandørfirma på korte oppdrag i Norge (Friberg og Tyldum 2007, Friberg og Eldring 2011). Noen er her som selvstendig næringsdrivende. Undersøkelsene viser videre en stor grad av segregering i form av rene utenlandske arbeidslag blant polske arbeidstakere, noe som antas å ha sammenheng med manglende språkkunnskaper hos de utenlandske arbeidstakerne. Fra 2006 til 2010 har det i denne gruppen likevel blitt mindre bruk av ulovlige arbeidstidsordninger og større bruk av skriftlige kontrakter. Det har og vært en svakt positiv lønnsutvikling blant polske arbeidstakere, men det er store variasjoner i lønnsnivået etter arbeidsforhold og tilknytningsform. I byggebransjen ligger likevel lønnsnivået til polakkene betydelig lavere enn det som er vanlig i bransjen.

Basert på tilsynserfaringer viser Arbeidstilsynet til at det var en tendens i 2009 og 2010 at flere utenlandske arbeidstakere så ut til å ha gått over til mindre byggeoppdrag i den uorganiserte delen av bransjen, inkludert privatmarkedet. I kontrollen med denne delen av byggenæringen

har både Arbeidstilsynet og skattemyndighetene avdekket svart arbeid. Ofte innebærer det også brudd på reglene om lønns- og arbeidsvilkår og arbeidsmiljø. Arbeidstilsynet rapporterer at de oftere ser arbeidstakere fra land i Sentral- og Øst-Europa uten godt nok verneutstyr eller i potensielt farlige situasjoner, og risikoen for yrkesskade kan være høyere blant utenlandske arbeidstakere.

I bransjene renhold, hotell- og restaurant, transport og helse og omsorg har omfanget av utenlandske arbeidstakere økt mye de siste årene. Det finnes få dokumenterte opplysninger om arbeidsforholdene for de utenlandske arbeidstakerne i disse bransjene. Arbeidstilsynets erfaringer indikerer at en del av bransjene tilbyr arbeidstakerne lønns- og arbeidsvilkår som er vesentlig dårligere enn det som er normalt i Norge. Bransjene har selv påpekt dette.

En kartlegging av renholdsbransjen viser at dette er en bransje med utfordringer knyttet til blant annet lønn, arbeidsvilkår og HMS-forhold (Trygstad mfl. 2011). Mange polske kvinner arbeider med renhold, og undersøkelsene blant polske arbeidstakere i Oslo-området viser at i renholdsbransjen, som i større grad er en lavlønsbransje, ligger polske arbeidstakeres lønninger på cirka samme nivå eller noe under det som er vanlig i bransjen. Knappt halvparten av disse kvinnene har verken arbeidskontrakt eller betaler skatt, men det har vært en betydelig økning fra 2006 til 2010 i andelen som har kontrakt og betaler skatt. Flere har også gått inn i det ordinære arbeidsmarkedet.

### 3.5.3 Tiltak for bedre arbeidsforhold

Når regjeringen ønsker en særlig innsats rettet mot den useriøse delen av arbeidslivet, er det fordi utsatte grupper som arbeidsinnvandrere, innvandrere med annen bakgrunn, ufaglærte og unge arbeidstakere blir rammet i større grad enn andre. Arbeidsforholdene kan få alvorlige helse- og velferdsmessige konsekvenser for den enkelte, og for konkurransesituasjonen til seriøse virksomheter i bransjen. På noen områder er problemene i tillegg tiltakende.

Arbeidet mot sosial dumping, gjennom regjeringens to handlingsplaner, har hatt svært høy prioritet, og det er satt i verk en rekke tiltak. I perioden 2010–2011 ble det gjennomført en ekstern evaluering av de viktigste tiltakene i handlingsplanene. Hovedkonklusjonen i evalueringsrapporten er at handlingsplanene har vært et vellykket grep og utgjør en godt integrert tiltak-

skjede. De fleste tiltakene har virket etter sin hensikt. (Eldring mfl. 2011)

Innsatsen for å hindre sosial dumping må likevel videreføres og styrkes. Regjeringen vil følge opp tiltakene som allerede er satt i verk mot sosial dumping, og vil bruke erfaringene fra bransjene der det har vært gjort en særlig innsats, som grunnlag for å følge opp arbeidet i nye bransjer. Samtidig legger regjeringen til grunn at tiltak som kan virke mer generelt for å ansvarliggjøre arbeidsgiverne og bevisstgjøre arbeidstakerne, vil bidra til å sikre et anstendig og godt arbeidsliv for alle. Det legges også vekt på å sikre at virkemiddelbruken er effektiv nok.

Regjeringen er også opptatt av i større grad å tilpasse tiltak til problemstillinger som er spesielle eller mer omfattende i enkelte bransjer (bransjereetting), og å opprette et sterkere samarbeid/prosjekt med partene i disse bransjene sentralt (bransjeprojekt). Dette for bedre å treffe de arbeidsplassene der arbeidsmiljøet er mindre bra. Hovedtanken med bransjeprojekt er å bruke partenes kompetanse når det gjelder å avdekke hva som er utfordringene og hva som kan være gode tiltak i de enkelte bransjene. I renholdsbransjen, som skiller seg negativt ut når det gjelder arbeidsforhold, er det etablert et slikt bransjeprojekt. Det er også etablert en offentlig godkjenningsordning for renholdsvirksomheter. Det vises til tiltak i Arbeidslivsmeldingen.

### Regjeringen vil

- innføre Jobbsjansen for å gi innvandrere som står langt fra arbeidsmarkedet, særlig kvinner, bedre muligheter til å komme i arbeid
- legge fram en handlingsplan i 2013 for bedre bruk av innvandreres kompetanse i arbeidslivet
- innføre en ny tilskuddsordning med utviklingsmidler for å styrke kommunenes arbeid med introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap
- innføre en tredeling av omsorgspermisjonen for deltakere i introduksjonsprogram
- utrede hvordan en kan heve kompetansen til lærere som underviser i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere
- utrede om introduksjonsloven skal endres slik at det er kommunene som skal ta initiativ til å sette i gang opplæring i norsk og samfunnskunnskap
- utrede om introduksjonsloven skal endres slik at man må dokumentere kunnskaper om samfunnet for å få fritak fra opplæring i samfunnskunnskap
- utrede hvordan man bedre kan kombinere introduksjonsprogram med grunnskole og videregående opplæring, herunder utarbeide veiledere til kommunene, og utrede overganger mellom introduksjonsprogram og kvalifiseringsprogram
- utrede om introduksjonsloven skal endres slik at deltakere får rett til permisjon fra introduksjonsprogram ved overgang til arbeid
- gjennomgå grenseflatene og samarbeidet på integreringsområdet mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunene blant annet om deltakere i introduksjonsprogram
- gjennomgå bruken av arbeidsmarkedstiltak overfor innvandrere
- utvikle en samlet statistikk over innvandrere i godkjenningsprosessen for lovregulerte yrker
- etablere et samarbeidsforum for godkjenningsinstansene for lovregulerte yrker
- vurdere en hjemmel om godkjenning av utenlandsk fagskoleutdanning i forbindelse med en revisjon av fagskoleloven
- sikre registrering av opplysninger om medbrakt utdanning for flest mulig innvandrere
- vurdere hvordan det offentlige kan legge bedre til rette for etablerervirksomhet blant innvandrere
- innhente mer kunnskap om arbeidsinnvandrere og deres familier sin situasjon i Norge.

## 4 Barnehage og utdanning

Det er et mål for regjeringen at flest mulig kan fullføre den utdanningen de ønsker og har behov for, blir aktive og inkluderte samfunnsdeltakere og tilknyttet arbeidslivet. Utdanning er et av de viktigste virkemidlene for å redusere sosiale og økonomiske forskjeller i samfunnet. Utdannings-systemet skal stimulere den enkelte til å strekke seg lengst mulig for å realisere sitt potensial, uavhengig av sosial bakgrunn.

Norsk er fellesspråket i utdanningsløpet. Det er samtidig et kulturelt og språklig mangfold i barnehage og i grunnskole, videregående opplæring, voksenopplæring og høyere utdanning. Å verdsette flerspråklighet og kulturelt mangfold er å anerkjenne den kompetansen mange mennesker har og å gi muligheter for at deres ressurser kommer til nytte i samfunnet.

Mange minoritetsspråklige barn, unge og voksne møter særskilte utfordringer i utdanningsløpet. Regjeringen ønsker å øke deltakelsen i barnehage for de yngste barna, sikre tilpasset opplæring og et godt læringsutbytte for alle i grunnskole og videregående opplæring, hindre frafall i videregående opplæring og sikre at voksne som trenger det, får et opplæringstilbud tilpasset sitt behov.

### 4.1 Mål og prinsipper for utdanningssystemet

Alle barn i Norge og deres foreldre skal føle seg inkludert og respektert, uavhengig av livssyn og kulturell bakgrunn.

Det er store forskjeller på erfaringene og forutsetningene elever med innvandrerbakgrunn har når de starter i norsk skole. Mange har erfaring fra barnehage. Noen er født i Norge og mange behersker norsk og ett eller flere andre språk. Andre kommer til landet sent i skoleløpet og har liten skolebakgrunn. Fellesskolen skal gi elevene tilpasset opplæringstilbud og gi alle like muligheter til å lykkes.

Barnehagen er både en viktig barndomsarena og det første trinnet i utdanningssystemet. Den skal ivareta barnas behov for omsorg og lek, samtidig som den skal fremme læring og dannelse som

grunnlag for allsidig utvikling. Barnehagen skal gjenspeile et samfunn preget av mangfold, støtte at barn bruker sitt morsmål og samtidig arbeide aktivt med å fremme barnas norskspråklige kompetanse. Et godt barnehagetilbud er med på å gi barn en god start i livet. Førskolealderen er en læringsintensiv fase, og grunnlaget for deltakelse i sosiale fellesskap, for vennskap og videre utvikling og læring blir lagt i tidlige barneår.

Kommunene har ansvar for opplæringstilbudet på grunnskolenivå, herunder voksenopplæring. Fylkeskommunene har tilsvarende ansvar for elever i videregående opplæring. Kommunene har som barnehagemyndighet ansvar for at alle barn med rett til plass får oppfylt retten, og skal også føre tilsyn med at alle barnehager følger regelverket. Om lag halvparten av landets barnehager har ikke-kommunal eier.

Større endringer i utdanningssektoren er foreslått i en rekke meldinger til Stortinget de siste årene.

For å sikre et godt utdanningsløp for alle barn, unge og voksne vil regjeringen legge følgende prinsipper til grunn for det videre arbeidet:

- Mangfold og flerspråklighet er ressurser i det norske samfunnet og skal verdsettes i utdanningsløpet.
- Verdier som demokrati og toleranse skal formidles av barnehagen, skolen, voksenopplæring og høyere utdanning. Det er et mål i hele utdanningen at alle skal føle seg sett, inkludert og verdsatt.
- Tidlig innsats innebærer blant annet at barn tilbys et barnehagetilbud tilpasset sine behov. Det betyr også at nyankomne elever får kartlagt sine språkferdigheter og får et tilpasset opplæringstilbud i grunnskolen og videregående opplæring, og at nyankomne voksne som mangler grunnleggende ferdigheter og/eller norskerferdigheter, og som har rett til slik opplæring, får tilbud om dette.
- Langvarig andrespråksopplæring: Det tar tid å lære norsk så godt at språket fungerer som et opplæringsspråk, og barnehager og skoler må derfor arbeide systematisk med barnas språklæring og språkutvikling. Dette betyr at bar-



### Boks 4.1 Begreper om språk

Begrepet *minoritetsspråklig* defineres på ulike måter.

I retningslinjene for statstilskudd til barnehage-sektoren defineres minoritetsspråklige barn som barn med annen språk- og kulturbakgrunn enn norsk, med unntak av barn som har samisk, svensk, dansk eller engelsk som morsmål. Begge foreldrene til barnet må ha et annet morsmål enn norsk, samisk, engelsk, svensk eller dansk.

I grunnskole og videregående opplæring defineres elever fra språklige minoriteter som elever med annet morsmål enn norsk og samisk, jf. opplæringslovens §§ 2-8 og 3-12.

I tillegg brukes også begrepet barn/unge/voksne *med innvandrerbakgrunn*, som innebærer både innvandrere (de som selv har innvandret) og norskfødte med innvandrerforeldre.

Andre sentrale begreper som gjelder språk defineres på følgende måte i meldingen:

*Morsmål:* Språket som snakkes i barnets hjem, enten av begge foreldrene eller av den ene av foreldrene, i kommunikasjon med barnet. Et barn kan derfor ha to morsmål.

*Førstespråk:* En persons muntlige, eventuelt også skriftlige, hovedspråk. Førstespråk er som oftest synonymt med morsmål.

*Andrespråk:* Språk som en person ikke har som førstespråk, men som vedkommende lærer

eller har lært i et miljø der det er i allmenn bruk som dagligspråk. Andrespråk kan også betegne ethvert språk som ikke er en persons førstespråk, dvs. både andrespråk og fremmedspråk.

*Andrespråksdidaktikk:* Undervisningslære/praktisk pedagogikk rettet mot barn og elever som ikke har majoritetsspråket (norsk) som førstespråk. Brukes både om opplæring i et andrespråk, for eksempel norskopplæring for innvandrere, og i situasjoner der et andrespråk er opplæringsspråk for andre fag, for eksempel matematikkundervisning tilpasset elever med norsk som andrespråk.

*Fremmedspråk:* Et språk som ikke er en persons førstespråk og som vedkommende lærer eller har lært utenfor miljøer hvor det er i allmenn bruk som dagligspråk.

*Tospråklig:* En person som er vokst opp med to førstespråk og som behersker begge språkene like godt, eller en person som i sin hverdag bruker to språk og identifiserer seg med begge, selv om ikke språkbeherskelsen er like god på begge språk.

*Flerspråklig:* En person som er vokst opp med to eller flere språk og som identifiserer seg med disse språkene og/eller en person som identifiserer seg med flere språk og bruker flere språk i sin hverdag, selv om språkbeherskelsen ikke er like god på alle språk.

nehagepersonalet bør ha nødvendig kompetanse i språkstimulering i en flerspråklig barnehagehverdag, og lærere bør ha innsikt i hva det vil si å ha norsk som andrespråk og tilpasse opplæringen i alle fag.

- Alle generelle tiltak i utdanningsløpet skal ta hensyn til det flerkulturelle mangfoldet i befolkningen og ivareta minoritetsperspektivet.

## 4.2 utfordringer i utdanningssystemet

Om lag 11 prosent av alle elever i grunnskole og videregående opplæring har innvandrerbakgrunn. I grunnskolen er om lag halvparten med innvandrerbakgrunn født i Norge. På noen skoler er andelen elever med innvandrerbakgrunn høy, særlig i de større byene, mens andre skoler har få

elever med slik bakgrunn. Skolehverdagen til elevene, og mulighetene og utfordringene skolene står overfor når det gjelder å organisere opplæringen og gi et godt opplæringstilbud, kan derfor være svært ulike.

Mange minoritetsspråklige barn, unge og voksne lykkes svært bra i utdanningssystemet i Norge. Elever med innvandrerbakgrunn er ofte mer motiverte for skolegang og arbeider mer med lekser enn sine medelever. Ambisjonene om høyere utdanning er i mange tilfeller store. Antallet studenter med innvandrerbakgrunn er økende på høyskolene og ved universitetene, og en større andel av norskfødte ungdom med innvandrerforeldre har begynt i høyere utdanning sammenliknet med annen ungdom. I grunnskolen og videregående opplæring oppnår flere av minoritetsgruppene – basert på foreldrenes landbakgrunn – like gode eller bedre resultater enn gjennomsnittet for

alle elever (Bakken og Elstad 2012). Det er mange høyt utdannede innvandrere i Norge, og en større andel innvandrere enn den øvrige befolkningen som har høyere utdanning (SSB 2011). OECDs rapport *Education at a Glance 2012* viser at elever med innvandrerbakgrunn gjør det bedre i skolen enn i mange andre land. De framhever blant annet at norskfødte elever med innvandrerforeldre gjennomfører videregående opplæring i langt større grad enn elever som selv har innvandret, og i nesten like stor grad som elever uten innvandrerbakgrunn.

Forskning viser samtidig at det er større avstand mellom elever som lykkes og ikke lykkes blant unge med innvandrerbakgrunn enn i den øvrige delen av befolkningen (Birkelund og Mastekaasa 2009). I grunnskole og i videregående opplæring oppnår elever med innvandrerbakgrunn i gjennomsnitt svakere karakterer enn øvrige elever, og de får dårligere resultater på nasjonale prøver. I videregående opplæring er det en høyere andel av elevene med innvandrerbakgrunn som ikke fullfører. En større andel av personer med innvandrerbakgrunn er representert blant dem med lav utdanning og inntekt. For dem som ikke lykkes så godt, er sosial bakgrunn og manglende norskkunnskaper viktige forklaringer. For familier på samme sosioøkonomiske nivå gjør minoritetselever som helhet det like bra eller noe bedre (for eksempel i matematikk) enn majoritetselever (Bakken og Elstad 2012). For å bedre læringsutbyttet til barn, unge og voksne med innvandrerbakgrunn er det nødvendig å ha tiltak både for å bedre norskferdigheter og tiltak for å kompensere for sosioøkonomisk bakgrunn.

Deltakelse i barnehage blant minoritetsspråklige barn har økt i takt med barnehageutbyggingen, og blant femåringer er deltakelsen nå på 95 prosent. På barnehageområdet er det imidlertid fremdeles en utfordring å få økt andelen minoritetsspråklige barn i barnehage, særlig for de yngre barna, og å få styrket personalets kompetanse for å kunne møte behovene i en mer mangfoldig barnegruppe. I grunnskolen og videregående opplæring er det en utfordring å bedre norskferdighetene, læringsutbyttet og å redusere frafallet i videregående opplæring. Elever som kommer til Norge mot slutten av grunnskolen, kan ha store utfordringer med å lære norsk, og noen av dem har lite skolebakgrunn. Selv om en stor andel av voksne som i dag deltar i grunnskole og videregående opplæring har innvandrerbakgrunn, kan det antas at mange voksne innvandrere som har behov for slik opplæring, ikke får tilbud om det, eller ikke er klar over egne mulig-

heter og rettigheter, jf. NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring*.

### 4.3 Flerspråklighet og mangfold – en ressurs for samfunnet

Å verdsette flerspråklighet og kulturelt mangfold betyr å anerkjenne den kompetansen mange mennesker besitter. Det å beherske morsmålet godt gjør det enklere å lære nye språk. I barnehagen og skolen får mange barn erfaring med ulike språk og kulturelle uttrykk. Dette kan bidra til økt toleranse og gi barn og unge erfaringer med flerspråklighet og mangfold som en ressurs.

Barn og unges språklige ressurser bør utnyttes bedre. I dag er det mulig å ta eksamen i en rekke fremmedspråk i videregående opplæring, enten som elev eller som privatist. Elever vil da kunne få dokumentert kompetanse i morsmålet. Det tilbys eksamen i til sammen fjorten språk, og det arbeides med å utvide antallet språk som kan tas som privatist. Å tilby tospråklige, digitale læringsressurser kan også bidra til at barn og

#### Boks 4.2 Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO)

Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring arbeider på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet og er et ressurscenter som har som hovedoppgave å bidra til at flerkulturelle perspektiver ivaretas og utvikles i barnehage, grunnskole og videregående opplæring. NAFO er en samarbeidspartner for de andre nasjonale sentrene, lærerutdanningene, Foreldreutvalgene for grunnsopplæringen og barnehagene (FUG og FUB) og Vox – nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk. Senteret leder og koordinerer flere nasjonale prosjekter med formål å utvikle modeller for opplæring av minoritetsspråklige førskolebarn, elever og lærlinger. I dette arbeidet samarbeider NAFO tett med utvalgte barnehager og skoler på alle nivåer, universitets- og høyskolesektoren, skoleeiere, barnehagemyndighet og fylkesmennene. Senteret utvikler også ulike typer materiell, blant annet diagnostiske verktøy og ressurshefter, eksempelvis heftet for flerspråklig arbeid i barnehage og idéheftet for skolen med tittelen *Språklig og kulturelt mangfold – en ressurs i opplæringen*.

unge får utnyttet og utviklet sin språklige kompetanse. Utviklingen av nettstedet *Tema morsmål* www.morsmaal.no har vært et vellykket samarbeid mellom Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO) og Skolverket i Sverige for å bedre tilgangen på digitale læringsressurser på flere språk. Nettstedet er tilgjengelig på 37 språk. Det utvides og videreutvikles i 2012, blant annet med flere språk.

Det er stor variasjon i hva slags fremmedspråkstilbud som gis i grunnskole og videregående opplæring. De mest vanlige språkene er spansk, tysk og fransk, men flere skoler tilbyr også arabisk, tyrkisk, urdu, italiensk, mandarin og russisk. Regjeringen oppfordrer kommunene og fylkeskommunene til å tilby opplæring i andre fremmedspråk enn de tradisjonelle europeiske språkene.

#### 4.4 Kompetanseløft

Språklig og kulturelt mangfold må være en naturlig del av barnehagens og skolens virksomhet. Ansatte må ha nødvendig kompetanse for å ivareta alle barn, unge og voksne.

Det er behov for å styrke kompetansen hos barnehagemyndighet og barnehagepersonale, og hos lærere, ledere og skoleeiere i grunnskole og videregående opplæring. I barnehage og skole, inklusive voksenopplæring, er det blant annet behov for kompetanse innenfor flerkulturell pedagogikk, flerspråklig utvikling, voksenpedagogikk og andrespråksdidaktikk. Kunnskapen om språkstimulering, kartlegging av språkferdigheter, organisering og innhold i ulike typer tilbud og kjennskap til god praksis bør også styrkes. En undersøkelse utført av Utdanningsdirektoratet viser at svært få lærere til nå har deltatt i kompetanseheving på dette feltet (Vibe 2012). Ansatte og ledere må kjenne sentrale styringsdokumenter. Også skoleeiere og barnehagemyndigheter i kommunene har behov for bedre kompetanse, blant annet når det gjelder regelverk og sentrale styringsdokumenter.

Lærerutdanningsinstitusjonene har ansvar for utdanning av lærere og ledere til skole og barnehage. Ansvarer gjelder grunnutdanningene (førskole-/barnehagelærere, grunnskolelærere, faglærere) så vel som etterutdanninger og videreutdanninger. Blant lærerutdanningsinstitusjonene er kompetansen innenfor flerkulturell pedagogikk og andrespråksdidaktikk varierende.

Regjeringen vil i 2013 styrke kompetanseutviklingen på det flerkulturelle området i hele utdanningssektoren. Både tilsatte, ledere og eiere av

barnehager og skoler, herunder også ansatte i voksenopplæringen, samt lærerutdanningsinstitusjonene vil omfattes av satsingen. Videre vil det være viktig å utvikle og tilby kompetanseheving til andre sentrale yrkesgrupper knyttet til skole og barnehage. Midlene vil i hovedsak gå til etterutdanning, men det vil også bli satt av midler til videreutdanning. I 2013 vil midlene benyttes til kompetanseheving i universitets- og høyskolesektoren, skole- og barnehagebasert etterutdanning samt kompetanseheving av skoleeier og barnehagemyndighet.

#### 4.5 Tilbud til barn i førskolealder

Et godt barnehagetilbud bidrar til å gi alle barn mulighet for deltakelse i sosiale fellesskap, for vennskap og for videre utvikling og læring. Tidlig innsats i form av et godt barnehagetilbud er spesielt viktig for barn med særlige behov, og kan bidra til sosial utjevning. Barnehagen skal tilby et individuelt tilpasset og likeverdig tilbud der ulike individer og ulike kulturelle ytringer møtes i respekt for det som er forskjellig, slik at alle barn får delta aktivt i et inkluderende fellesskap. Det er derfor positivt at antallet minoritetsspråklige barn i barnehage er mer enn fordoblet siden 2005, fra ca. 13 700 barn i 2005 til ca. 30 000 barn i 2011. Likevel er deltakelsen lavere enn for andre barn. Forskjellen er ikke stor for fire- og femåringer, men for de yngre barna er det fremdeles betydelig forskjell. Dekningsgraden for alle treåringer er på landsbasis 95,1 prosent mot 83,7 prosent for minoritetsspråklige treåringer. For toåringer er tilsvarende tall 88 prosent mot 59,4 prosent.

##### 4.5.1 Rett til barnehageplass

Siden 2009 har alle barn hatt rett til barnehageplass dersom de fyller ett år før 1. september det året det søkes for. Kommunen har plikt til å tilby tilstrekkelig antall plasser enten i kommunale eller i ikke-kommunale barnehager, og skal som barnehagemyndighet føre tilsyn med kvaliteten på tilbudet. Kommunen har også ansvar for at de ulike tjenestene for barnefamilier er godt koordinert.

Deltakelse i barnehagetilbud av god kvalitet har positive effekter på barns språkutvikling og sosiale ferdigheter, noe som er viktig for at barn med innvandrerbakgrunn skal ha de samme forutsetningene for læring som øvrige elever når de begynner på skolen. Læring og utvikling i førsko-

### Boks 4.3 Rett til spesialpedagogisk hjelp

Barn under opplæringspliktig alder som har særlige behov for spesialpedagogisk hjelp, har rett til slik hjelp i henhold til § 5-7 i opplæringsloven. Dette kan omfatte ulike tiltak for språkutviklingen generelt, og for norskferdigheter spesielt dersom en sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten kommer fram til at det er nødvendig. Denne bestemmelsen innebærer altså ikke en generell rett til hjelp til å beherske norsk for barn med et annet morsmål.

lealder er viktig både her og nå og for senere deltakelse i samfunnet og for å lykkes gjennom hele utdanningsløpet.

Maksimalpris og inntektsgradert foreldrebetaling i barnehage er del av regjeringens helhetlige politikk for å legge til rette for at flest mulig barn skal kunne delta i barnehagen. Retten til plass og den store utbyggingen har ført til at de aller fleste barn har erfaring fra barnehage før de begynner på skolen. Enkelte innvandrerforeldre er av ulike årsaker tilbakeholdne med å bruke barnehage for de yngre barna. God og aktiv informasjon om barnehagetilbudet, gitt for eksempel på helsestasjonen, kan bidra til å øke deltakelsen. Gode erfaringer fra såkalte åpne barnehager og gratis korttidsopphold i barnehage kan også bidra til at foreldre blir mer positivt innstilt til ordinær barnehage, jf. kap. 4.5.4.

Regjeringen er opptatt av å nå alle førskolebarn, blant annet for å sikre at de behersker norsk så godt som mulig ved skolestart. For barn som ikke går i barnehage og som har behov for ekstra støtte til å lære språk, er det større risiko for at dette ikke blir oppdaget. Regjeringen vil derfor utrede hvordan man, innenfor dagens regelverk og budsjettammer, best kan nå førskolebarn i alderen tre til fem år som ikke går i barnehage, for å sikre at de med behov får stimulering i norsk språk. I utredningsarbeidet skal det ikke vurderes en individuell rett og plikt eller en kommunal plikt til språkstimulering. Samisktalende barn vil være utenfor målgruppen for tiltaket.

Regjeringen vil i 2013 legge fram en melding til Stortinget om framtidens barnehage. Meldingen skal gi en tydelig retning for barnehagepolitikken. Samtidig med meldingen skal det legges

fram en helhetlig kompetansestrategi for alle grupper ansatte i barnehagen.

### 4.5.2 Språk i barnehagen

Alle barn som går i barnehage er i utgangspunktet sikret et språkstimuleringsstilbud, jf. rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver. De ansatte i barnehagene er forpliktet til å bidra til å gi alle barn god språkstimulering og tidlig hjelp dersom språkutviklingen er forsinket eller barnet har språkvansker.

Kvaliteten på barnehagetilbudet er avgjørende for om barnet får nødvendig og god støtte i sin språklige utvikling. Barnehagen skal støtte barns bruk av morsmålet, og samtidig arbeide aktivt for å fremme barns norskspråklige kompetanse. Barnehagen er en viktig arena for å fange opp og følge opp barn med forsinket språkutvikling eller språkvansker slik at de kan få hjelp tidlig. For å finne ut hvilke barn som har behov for språkstimulering, er det viktig at personalet har kompetanse i språklig og flerspråklig utvikling.

Alle barnehager skal følge med på barnas språklige utvikling. Undersøkelser viser at i om lag 90 prosent av kommunene benytter barnehager kartleggingsverktøy i arbeidet med barnas språk. Et statlig nedsatt ekspertutvalg, som leverte sin rapport i 2011, gjennomgikk og vurderte de vanligste verktøyene i bruk til språkkartlegging i norske barnehager, og påpekte særskilte utfordringer med å kartlegge språk hos minoritetsspråklige barn. Forståelse og fortolkning av språklige ferdigheter hos minoritetsspråklige barn forutsetter at den som kartlegger har kunnskap både om flerspråklighet og om flerspråklig utvikling. For å sikre kvaliteten på barnehagens arbeid har Utdanningsdirektoratet fått i oppdrag å utarbeide en veileder om språkkartlegging og språkstimulering. Veilederen skal bygge på rapporten fra ekspertutvalget.

Det gis i dag et eget statlig tilskudd til kommunene til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder. Tilskuddet skal bidra til at kommunene kan utforme målrettede tiltak, herunder tospråklig assistanse i barnehage. Barnehagen er den viktigste integrerings- og språkopplæringsarenaen for barn i førskolealder, og språkstimuleringsiltak bør derfor tilbys i barnehagen. Tilskuddet kan også brukes til tiltak utenfor barnehage. Et delmål med tilskuddsordningen er å stimulere kommunene til å rekruttere flere minoritetsspråklige barn til barnehagen.

#### 4.5.3 Kvalitet i førskoletilbudet: Personalets kompetanse

Personalets kompetanse er den viktigste forutsetningen for at barnehagen skal være en inkluderende arena for lek, omsorg, danning og læring, og for å sikre en god overgang fra barnehage til skole. Førskolelærerutdanningen skal sikre at styre- og pedagogiske ledere har nødvendig kompetanse. Det er en utfordring i dag at det ikke er god nok pedagogisk dekning alle steder i landet.

Den nasjonale kompetansesatsingen i regi av NAFO fra 2005-2010 har bidratt til å styrke barnehagens forståelse for flerkulturelt og flerspråklig arbeid. Nyere undersøkelser viser imidlertid at det er grunn til å videreføre det systematiske arbeidet for å heve barnehageansattes kompetanse innenfor flerkulturell pedagogikk og språkstimulering.

Tiltak som har vært gjennomført er generelle kompetansehevingstiltak for assistenter, der flerkulturell pedagogikk inngår. Andre tiltak er etterutdanning spesielt rettet mot minoritetsspråklige assistenter og nett- og samlingsbasert videreutdanning for førskolelærere i flerspråklig utvikling hos barn i førskolealder. Universelle tiltak som basiskompetanse i arbeidslivet (BKA) og arbeidsplassbasert førskolelærerutdanning (ABF) har vist seg godt tilpasset til kompetanseheving av ansatte med innvandrerbakgrunn. Regjeringen kommer til å videreføre generell kompetanseutvikling i 2013, noe som også vil komme minoritetsspråklige barnehageansatte til gode. Barnehagesektoren vil dessuten inngå i kompetanseløftet på det flerkulturelle området fra og med 2013, jf. kap. 4.4. Kompetansespørsmålet vil også bli behandlet i den kommende meldingen til Stortinget om framtidens barnehage og i den helhetlige kompetansestrategien som skal gjelde fra 2014.

#### 4.5.4 Gratis korttidsopphold (kjernetid) i barnehage

Selv om det har vært en sterk økning i barnehagedeltakelsen de siste årene, er det fortsatt mange barn som ikke går i barnehage, også blant de eldste. For å øke barnehagedeltakelsen i områder med høy andel barn med innvandrerbakgrunn, har staten siden 2006 finansiert forsøk med gratis kjernetid i barnehage i noen slike utvalgte områder. Formålet med forsøket er å forberede barn på skolestart, å bidra til sosialisering og å bedre norskkunnskapene til minoritetsspråklige barn.

I 2012 er det forsøk i seks bydeler i Oslo (de fire bydelene i Groruddalen og bydelene Søndre Nordstrand og Gamle Oslo), i to områder i Drammen (Fjell og deler av Strømsø) og i tre skolekretser i Årstad i Bergen. Forsøket innebærer at alle barn i aktuelle årskull i disse områdene får tilbud om gratis opphold i barnehage 20 timer per uke. Målgruppen for ordningen er hovedsakelig fire- og femåringer, mens i Drammen er også treåringer med i forsøket. I barnehagen får barna systematisk språkstimulering. Det er også tiltak for foresatte med innvandrerbakgrunn.

Forsøket er statens største tiltak i samarbeidet mellom stat og kommune om en levekårssatsing i Groruddalen og bydel Søndre Nordstrand i Oslo. Det er satt i gang en evaluering av forsøket, og første delrapport vil foreligge i november 2012. Sluttrapporten fra evalueringen skal foreligge i 2014.

Gratis kjernetid har bidratt til at barnehagedeltakelsen har økt i forsøksområdene. I Oslo, som har hatt forsøket lengst, har nesten alle som begynner på skolen gått i barnehage. Forsøket har også bidratt til at foreldrenes holdninger til bruk av barnehage er endret. Mange foreldre med innvandrerbakgrunn anerkjenner betydningen av at barna går i barnehage for at de skal kunne ha gode norskkunnskaper før skolestart. Skoler i Oslo melder om at barn som begynner på skolen behersker norsk bedre enn tidligere.

En undersøkelse i 2010 finner at jenter med minoritetsbakgrunn som hadde deltatt i ordningen med gratis kjernetid i Oslo på 1990-tallet, oppnådde i gjennomsnitt en hel karakter bedre i tre fag ved avslutningen av grunnskolen. For gutter fant man ingen forbedringer i karakterer som følge av forsøksordningen.

For å legge til rette for at barn som ikke snakker norsk hjemme skal beherske norsk før de begynner på skolen, ønsker regjeringen fortsatt å stimulere til økt deltakelse i barnehage i områder med høy andel barn med innvandrerbakgrunn. Regjeringen vil derfor videreføre forsøket med gratis kjernetid i barnehage for fire- og femåringer.

Gratis kjernetid i barnehage skal fortsatt være et virkemiddel i områdesatsing. Utdanning er sentralt for å hindre at dårlige levekår, lavinntekt og fattigdom går i arv. Regjeringen mener at forsøket er et godt virkemiddel for å bidra til å gjøre noen områder attraktive for alle grupper av barnefamilier. Imidlertid vil forsøket bli vurdert i lys av evalueringen som skal foreligge mot slutten av 2014.

## 4.6 En god skole for alle

Regjeringen arbeider for å sikre at alle skal få et godt opplæringstilbud. Det handler blant annet om å tilby god opplæring i fag, sikre at alle elever får innfridd sine rettigheter, og skape gode og inkluderende læringsmiljø slik at alle elever får et best mulig læringsutbytte.

### 4.6.1 Skolens utfordringer

Skoleledere og skoleeiere står overfor svært ulike utfordringer i ulike deler av landet. Andelen minoritetsspråklige elever varierer sterkt fra kommune til kommune, noe som gir ulike typer utfordringer når det gjelder organisering av opplæringen. I noen kommuner og fylkeskommuner har man god kompetanse og lang erfaring med å gi god opplæring til flerspråklige elever, mens andre har liten erfaring og mangelfull kompetanse.

Det er forskjeller i læringsutbytte mellom elever med innvandrerbakgrunn og elever uten innvandrerbakgrunn. I grunnskolen er det en tredeling: Elever uten innvandrerbakgrunn oppnår de beste resultatene, mens elever som selv har innvandret, har de laveste snittkarakterene. Norskfødte med innvandrerforeldre plasserer seg mellom disse, men nærmest elever uten innvandrerbakgrunn. Når man sammenlikner elever med lik sosioøkonomisk bakgrunn, gjør minoritetselevne som helhet det like bra eller noe bedre (for eksempel i matematikk) enn majoritetselever med tilsvarende sosioøkonomiske bakgrunn. Høyere andel foreldre med lav utdanning og inntekt samt manglende mestring av norsk språk er to viktige forklaringer på prestasjonsforskjellene (OECD 2012). I tillegg viser forskning at elever med kort botid, og dermed kort tid til å lære seg norsk, har betydelig lavere prestasjoner ved avsluttet grunnskole. Det er også variasjon i skoleresultater mellom elever med ulik landbakgrunn. (Bakken og Elstad 2009).

Elevundersøkelsen 2011 viser at elevene generelt trives godt på skolen. Det er ingen store forskjeller i trivsel mellom skoler med få eller mange minoritetsspråklige elever. Tallene kan imidlertid tyde på at skoler med en høy andel elever med særskilt norskopplæring rapporterer om mer mobbing på skolen (Lødding og Vibe 2010). Samtidig er minoritetsspråklige elever og foreldre sterkt underrepresentert når det gjelder klager til Fylkesmannen, henvendelser til FUG og andre som mottar mange henvendelser om mobbing.

Utdanningsdirektoratet fikk derfor i oppdrag å gjennomføre en spesialanalyse av spørsmålene

om mobbing og diskriminering i de siste års Elevundersøkelser, blant annet for å se på hva som kjennetegner skoler med høy og lav grad av mobbing over tid. Det er en tendens til at elever med minoritetsspråklig bakgrunn legger en annen og mindre streng definisjon for mobbing til grunn. Dette gjelder særlig kravet om tidsaspektet i definisjonen av mobbing (Lødding og Vibe 2010).

En undersøkelse fra NOVA viser at elever med innvandrerbakgrunn i Oslo har en mer positiv opplevelse av læringsmiljøet på ungdomsskolen enn øvrige elever (Frøyland og Gjerustad 2012). I videregående opplæring er forholdet motsatt. Tendensen er tydeligst når det gjelder støtte fra lærer, opplevd mobbing, trivsel og hvor spennende undervisningen er. Mens færre ungdom med norsk bakgrunn opplever å bli mobbet i videregående opplæring enn på ungdomsskolen, er det ikke tilsvarende nedgang for ungdom med innvandrerbakgrunn. Diskriminering fra jevnaldrende kan i følge rapporten bidra til å forklare dette.

Enkelte skoler i Oslo og i noen andre større byer har en høy andel minoritetsspråklige elever. Norsk og europeisk forskning viser at dette i seg selv ikke nødvendigvis er problematisk for elevenes læringsutbytte (Heath og Rotheron 2008, Fekjær og Birkelund 2007). Analyser fra NIFU viser at skolerresultatene for elever med innvandrerbakgrunn i Oslo ligger omtrent på landsgjennomsnittet for elever med slik bakgrunn (Næss 2011). Samtidig viser forskning at skoler med stort omfang av sosiale problemer har særskilte utfordringer, noe som ofte er sammenfallende med at mange av elevene har begrensede norskerferdigheter, men også med lav sosioøkonomisk status blant foreldrene. I enkelte bydeler i Oslo er det en høy andel elever med innvandrerbakgrunn, og det satses bevisst på å rekruttere motiverte og høyt kompetente lærere til skoler med høy andel minoritetsspråklige og elever med lav sosial bakgrunn. Slike kompensatoriske tiltak vil være viktig for å sikre at elever også ved disse skolene får gode, tilpassede opplæringstilbud, slik at elevene gis like muligheter til å lykkes, jf. omtale av skoletiltak som ledd i Groruddalssatsingen i kap. 7.2.3.

### 4.6.2 Godt læringsutbytte

Å kunne lese, å kunne skrive, å kunne uttrykke seg muntlig, å kunne regne og å ha digitale ferdigheter er grunnleggende ferdigheter. Regjeringen styrker derfor opplæringen, blant annet med en videreføring av *Lesesatsing 2010-2014* og med en egen satsing på klasseledelse, regning, lesing og

skrivning i *Strategi for ungdomstrinnet*. I satsingene vil også andrespråkspedagogikk inngå.

Det å bli lest for som barn er av stor betydning for senere leseferdigheter. Sammenhengen mellom ulike former for leseforberedende aktiviteter og leseprestasjoner, er sterkere for ungdom med innvandrerbakgrunn enn for øvrige. Disse utfordringene vil bli ivaretatt gjennom den videre *Lese-satsing 2010-2014*.

Bibliotek gjør en stor innsats med å legge til rette for at også innvandrere skal kunne finne bøker og informasjon på sitt morsmål. Det har også vært gjennomført samarbeid med barnehager. Målsettingen med Kulturdepartementets *Leseløft 2010-2014* er en nasjonal, helhetlig lesepolitikk som tar sikte på å styrke lesekompetansen i hele landet. Dette skal styrke demokratiet ved å gi befolkningen bedre leseferdigheter, som igjen øker mulighetene til samfunnsdeltakelse, kunnskap og opplevelser. Nasjonalbiblioteket gjennomfører Leseløftet, og folkebibliotekene skal ha spesiell kompetanse på lesing og litteraturformidling. Minoritetsspråklige er en naturlig målgruppe for satsingen.

Å mestre muntlig og skriftlig norsk er en forutsetning for å nyttiggjøre seg opplæringen i alle fag. Opplæringsloven gir rett til særskilt språkopplæring for språklige minoriteter både i grunnskolen og i videregående opplæring inntil de har tilstrekkelige kunnskaper i norsk til å følge den ordinære opplæringen i skolen. Om nødvendig har disse elevene i tillegg rett til morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler. Elever i grunnskole og videregående opplæring som har rett til særskilt norskopplæring, skal få opplæring etter tilpassing til læreplanen i norsk eller opplæring etter læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter. En del minoritetsspråklige elever får imidlertid ikke den særskilte språkopplæringen de har krav på. Bedre kompetanse og informasjon er viktige svar på denne utfordringen.

Utdanningssystemet må ta hensyn til at det tar tid å lære så godt norsk at det kan fungere som et fullverdig opplæringsspråk. Det er derfor viktig at alle lærere, ikke bare norsklærere, har et bevisst forhold til hva det vil si å ha norsk som et andrespråk, og at de bidrar til begreps- og språkutvikling i norsk i ulike fag. Dette krever at andrespråksperspektivet inngår i lærerutdanningene, og at skoleeiere og skoleledere sørger for at lærere har mulighet for kompetanseheving i andrespråksdidaktikk. Flerkulturell pedagogikk og andrespråksdidaktikk skal ivaretas i de nye lærerutdanningene, jf. kap. 4.8. Andrespråkspedagogikk er dess-

uten fra 2012 et prioritert tema innenfor den statlige strategien *Kompetanse for kvalitet – Strategi for etter- og videreutdanning av lærere og skoleledere*. Søkingen til videreutdanningen var høy våren 2012. Regjeringen legger også opp til et kompetanseløft for opplæring av minoritetsspråklige fra 2013, jf. kap. 4.4.

Det finnes mye veilednings- og støttemateriell rettet mot ulike nivåer av utdanningssektoren som ikke er godt nok kjent og brukt. Regjeringen vil utarbeide en strategi for å sikre bedre informasjon og veiledning om opplæring for minoritetsspråklige elever, herunder også informasjon og veiledning om rettigheter. Målgruppen for strategien, som Utdanningsdirektoratet utarbeider, er skoleeiere, skoleledere og lærere og skal være på plass innen januar 2013.

Mange fag i både grunnskolen og i videregående opplæring mangler tilrettelagte læremidler, blant annet for nyankomne elever. Staten gir tilskudd til utvikling og produksjon av læremidler i fag der det ikke er elevgrunnlag for kommersielle utgivelser, og har gjennom læremiddeltilskudd initiert utvikling av flere læremiddelprosjekter for språklæring i skole og språkstimulering i barnehage. Læremidlene tilrettelagt for minoritetsspråklige barn, elever og lærlinger vil kunne styrke språklæring og faglig utbytte. I tillegg har man utviklet nettbaserte tospråklige LEXIN-ordbøker på en rekke språk, utviklet spesielt for minoritetsspråklige. Kartleggingsverktøy er nyttig for læreren i arbeidet med å gi elevene tilpasset opplæring. NAFO har allerede utviklet flere slike verktøy. Det skal også videreutvikles kartleggingsprøver knyttet til bruk av læreplanen i grunnleggende norsk og kartleggingsprøver på ulike språk.

Regjeringen innførte fra høsten 2010 åtte timer gratis leksehjelp pr. uke for 1.-4. trinn. Tall fra SSB viser at de som deltar mest i leksehjelpen, er barn med foreldre som har lav utdanning, barn fra lavinntektsfamilier og barn med annet fødeland enn Norge. For å bygge opp kunnskap om leksehjelpens betydning for læringsresultater blir tilbudet evaluert. NOVAs evaluering av ordningen viser så langt at det er utfordrende å få leksehjelpen til å virke sosialt utjevne og gi god støtte i læringsarbeidet for alle grupper barn (Seeberg mfl. 2012). SSBs barnetilsynsundersøkelse i 2010 viser imidlertid at de som deltar mest i leksehjelpen er barn med foreldre som har lav utdanning, barn fra familier med lav inntekt og barn med annet fødeland enn Norge.

Fra høsten 2013 foreslår regjeringen å innføre en uketime med kulturskoletilbud i skole- eller

SFO-tid. Tilbudet skal være gratis og frivillig for elevene. Tilbudet vil dermed nå ut til alle som ønsker det, og vil kunne bidra til økt mangfold og inkludering i kulturskoletilbud. Regjeringen vil også prøve ut et begrenset forsøk med å øke deltakelsen i skolefritidsordningen. Forsøket gjennomføres som én gratis deltids skolefritidsordning for elever på 1.- 4. trinn på en skole, som en del av Oslo Sør-satsningen, jf. kap. 7.2.

#### 4.6.3 Godt læringsmiljø

Alle elever har rett til et godt og inkluderende læringsmiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Et godt læringsmiljø innebærer blant annet at det er positive relasjoner mellom elevene og mellom lærer og elever, at det er kultur for læring blant elevene og at det er et godt samarbeid mellom hjem og skole. Et godt læringsmiljø er en forutsetning for å kunne bygge relasjoner på tvers av kulturelle, religiøse og etniske forskjeller. Lærers arbeid som leder av klassen er den enkeltfaktoren som har størst betydning for læringsmiljøet og dermed for elevens læring. Gode læringsmiljøer kan ikke bare forbedre elevenes prestasjoner, men også bidra til å minske prestasjonsforskjellene mellom ulike elevgrupper.

Undersøkelser viser at elever med innvandrerbakgrunn, særlig de som selv har innvandret, presterer vesentlig bedre på skoler med godt læringsmiljø. Fravær av krenkelser, mobbing og diskriminering er en forutsetning for å få til gode læringsmiljøer. Arbeidet for å motvirke rasistiske og diskriminerende holdninger skal gjennomføres all virksomhet i skolene. Forebyggende arbeid i skolen for å redusere mobbing og trakassering retter seg mot alle elevgrupper, uansett etnisk, religiøs og kulturell bakgrunn. Det er manglende kunnskap om minoritetsspråklige elevers læringsmiljø, og regjeringen vil derfor styrke kunnskapsgrunnlaget.

Skoleeiere og skoleledere har en viktig rolle i det systematiske og langsiktige arbeidet. Det flerkulturelle perspektivet må være en del av det systematiske arbeidet med læringsmiljø. Regjeringen satte i 2009 i gang en femårig nasjonal satsing på bedre læringsmiljø. Denne satsingen inneholder et forskningsbasert veiledningsmaterieell til bruk for skolene og skoleeierne. Gjennom *Bedre læringsmiljø* er støtten til ulike programmer for bedre læringsmiljø videreført. Ett av kriteriene for å motta støtte er at programmet skal være egnet til bruk i en mangfoldig skole og omfatte alle elever.

Regjeringen og sentrale nasjonale parter har undertegnet et nytt manifest mot mobbing 2011-

2014. Manifestet skal særlig bidra til at arbeidet mot mobbing blir forankret lokalt på alle arenaer der barn og unge er.

Foreldrenes positive holdning til utdanning og læring og forventninger til skoleprestasjoner har svært stor innvirkning på elevenes motivasjon og innsats. Foreldrenes interesse for skolearbeid betyr langt mer enn om de kan hjelpe elevene med lekser. Det fins mange eksempler på at foreldre kan være en ressurs for sitt barns læring og utgjøre en positiv forskjell, selv om norskkunnskapen er begrenset. På den andre siden kan foreldrenes forventninger skape et negativt press på de unge. Skoleledere har en plikt til å legge til rette for et godt skole-hjem-samarbeid og for dialog og foreldrenes aktive medvirkning. Bruk av tolk vil i mange sammenhenger være nyttig i skole-hjem-samarbeidet. FUG har utarbeidet materiell på flere språk, samt filmer som er rettet mot både foreldre og skolen, om samarbeid mellom skole og hjem. NAFO har prøvd ut ulike modeller for foreldresamarbeid på skoler med mange minoritetsspråklige elever. Forsøkene er evaluert, og NAFO vil nå spre god praksis og informasjon om modellene.

#### 4.6.4 Nyankomne elever og asylsøkere

For skolene er det utfordrende å møte og ivareta barn og unge som kommer til Norge i løpet av skolealder. Det kan være vanskelig for skolen å sikre at elevene både lærer et nytt språk og klarer å følge opplæringen på sitt alderstrinn. Elevene kan også ha andre typer utfordringer, som opplevelser fra krig og flukt. Nyankomne elever forventes ofte å følge ordinær opplæring etter relativt kort tid. For å sikre et godt læringsutbytte for den enkelte elev er det viktig med tidlig innsats overfor nyankomne elever. Det er spesielt viktig at opplæringen blir tilpasset den enkeltes bakgrunn og kompetanse.

Fra august 2012 åpnet opplæringsloven for at kommunene og fylkeskommunene skal kunne opprette særskilte opplæringstilbud for nyankomne minoritetsspråklige elever, som for eksempel innføringsklasser. Formålet med innføringstilbud er at elevene raskt skal lære norsk slik at de kan delta i ordinær opplæring. Opplæringen organisert som et innføringstilbud kan ikke vare lenger enn to år for den enkelte elev. Endringene er mer utførlig omtalt i Prop. 84 L (2011-2012) *Endringer i opplæringslova og privatskolelova*.

Utdanningsdirektoratet arbeider med en veileder om bruk av innføringstilbud i grunnskolen og videregående opplæring som skal kunne tas i



**Boks 4.4 Rettigheter etter opplæringsloven for asylsøkende barn og unge***Grunnskoleopplæring: Asylsøkere mellom 6 og 16 år*

Barn og unge i omsorgssenter og asylmottak har den samme retten til grunnskoleopplæring som andre barn og unge i Norge, herunder rett til spesialundervisning og særskilt språkopplæring. Retten til grunnskoleopplæring gjelder fra det tidspunkt det er sannsynlig at barnet skal oppholde seg i Norge i lengre tid enn tre måneder. Det vil si dersom det er sannsynlig at det vil bli gitt oppholdstillatelse eller at det vil ta lengre tid enn tre måneder å få svar på søknaden. Plikten til grunnskoleopplæring inntreffer når barnet har oppholdt seg i Norge i tre måneder. Fritak kan imidlertid være aktuelt når det er klart at oppholdet bare vil vare kort tid utover tre måneder. I slike tilfeller vil det være liten hensikt i å sette i gang opplæring. Det har ingen betydning for retten til grunnskoleopplæring om oppholdet i landet er ulovlig. Det er tilstrekkelig at barnet faktisk har oppholdssted i landet.

Asylsøkere over opplæringspliktig alder (vanligvis 16 år) har ikke rett til grunnskoleopplæring for voksne (jf. opplæringsloven § 4A-1), men kommunen kan likevel gi et slikt tilbud. Til-

skuddsordningen til grunnskoleopplæring omfatter støtte til grunnskoleopplæring for asylsøkere i aldersgruppen 16-18 år, selv om de ikke har lovfestet rett til slik opplæring.

*Videregående opplæring: Asylsøkere mellom 16 og 18 år*

Asylsøkere over 16 år som venter på svar på sin søknad om beskyttelse, har ikke rett til videregående opplæring. Fylkeskommunen kan likevel ta inn mindreårige asylsøkere til videregående opplæring i påvente av vedtak om oppholdstillatelse. Dersom disse ikke får oppholdstillatelse, har de ikke rett til å fullføre skoleåret (jf. forskrift til opplæringsloven § 6-9).

Enkelte enslige mindreårige asylsøkere mellom 16 og 18 år får en tidsbegrenset oppholdstillatelse i Norge fram til de fyller 18 år. Disse er vurdert til verken å ha behov for beskyttelse, eller fyller vilkårene for tillatelse av sterke menneskelige hensyn. Personer med en slik oppholdstillatelse har etter opplæringsloven de samme rettigheter til opplæring som alle andre barn og unge.

bruk i løpet av 2012. Veilederen retter seg mot skoleeiere, skoleledere og lærere, og skal inneholde forslag til både organisering og innhold i tilbudene.

Det er behov for et bedre kunnskapsgrunnlag knyttet til tilbudet som gis nyankomne elever, både i grunnskolen og i videregående opplæring. Ulike innføringstilbud vil derfor bli evaluert for å finne ut hvilke tilbud som fungerer best. Regjeringen vil ha særlig oppmerksomhet rundt situasjonen for elever som kommer til Norge sent i skoleløpet med liten skolebakgrunn.

Utdanningsdirektoratet er i gang med å revidere den ordinære læreplanen i norsk for at den blant annet skal ivareta språklæring bedre og ha et inkluderende perspektiv. Nyankomne elever med svake norskferdigheter har rett på særskilt norskopplæring, enten etter ordinær læreplan i norsk med tilpasninger eller etter læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter. Det er utarbeidet en veileder og kartleggingsmaterieil til læreplanen i grunnleggende norsk, og

i tillegg er det gjennomført kompetansehevingskurs i bruk av planen. Læreplanen i grunnleggende norsk er en overgangsplan, hvor målet er at elevene skal få tilstrekkelig grunnlag for å kunne følge opplæring etter ordinær læreplan i norsk. For elever som kommer til Norge sent i skoleløpet og for voksne, kan det være vanskelig etter kort tid skulle gå opp til eksamen etter den ordinære læreplanen i norsk. Denne problemstillingen vil bli vurdert i det pågående arbeidet med revidering av norskplanen.

NOU 2010:7 *Mangfold og mestring* foreslår at ungdom i aldersgruppen 16–18 år som kommer til Norge før de fyller 18 år, bør få rett til videregående opplæring. Utvalget viser til en rapport om forholdet mellom barnekonvensjonen og norsk rett, der det konkluderes med at videregående opplæring i Norge er en basal rettighet som tilkommer alle i aldersgruppen 16-18 år. Regjeringen vurderer spørsmålet om rett til grunnskoleopplæring for ungdom over opplæringspliktig alder (vanligvis 16 år) og rett til videregående

skole for ungdom under 18 år som søker asyl eller opphold på annet grunnlag.

Barn og unge som bor i asylmottak og omsorgssentre har begrensede muligheter til aktivitet og lek. De vil kunne preges av den usikkerheten foreldrene lever under, og vil kunne ha stort behov for å forholde seg til andre utenfor mottaket. Å kunne delta i et ordinært opplærings-tilbud vil ha stor betydning for både språklig utvikling og psykososial helse. Det er viktig at barn av asylsøkere får den opplæringen de etter opplæringsloven har krav på.

Utdanningsdirektoratet har fått gjennomført en egen undersøkelse for å bedre kunnskapsgrunnlaget om hva slags opplæringstilbud barn og unge asylsøkere mottar og vil i tiden framover systematisk følge med på hvilket opplæringstilbud disse elevene får.

Det er behov for å styrke arbeidet med informasjon, veiledning og kompetanseheving overfor kommunene som har opplæring av unge asylsøkere og barn av asylsøkere. Det gjennomføres derfor i 2010-2012 et kompetanseutviklingsprogram for skoleledere, skoleeiere og lærere i kommuner hvor det er asylmottak, samt for pedagogisk ansvarlige ved mottak og omsorgssentre. Programmet skal bidra til å øke kompetansen om barn og unges rett til opplæring og om egnet organisering og innhold for opplæringstilbud for nyankomne elever.

#### 4.6.5 Gjennomføring av videregående opplæring

Det er et mål for regjeringen å få flere ungdommer til å fullføre og bestå videregående opplæring. Fullføring er viktig for den enkeltes mulighet til deltakelse i arbeidslivet, i videre utdanning og i samfunnet, for å unngå marginalisering og for å dekke rekrutteringsbehovet til ulike sektorer. Svakere språkferdigheter og gjennomsnittlig lavere karakterer fra grunnskolen gjør minoritetsspråklige elever til en særlig utsatt gruppe for frafall. Innsats gjennom hele utdanningsløpet er av avgjørende betydning for å redusere frafallet fra videregående opplæring. Det er imidlertid også behov for tiltak rettet mot elever i videregående skole som står i fare for å falle fra.

Tall fra SSB for 2012 viser at det er en sammenheng mellom innvandrerbakgrunn og andelen som fullfører og består videregående opplæring. 50 prosent av innvandrere og 67 prosent av norskfødte med innvandrerforeldre fullfører og består i løpet av fem år, mot 69 prosent for hele befolkningen. Grunnskolekarakterer og foreldre-

nes utdanningsnivå har stor betydning for elevenes fullføringsgrad. Når det tas hensyn til foreldres utdanningsbakgrunn og elevenes karakterer fra grunnskolen, forsvinner forskjellen i andelen som fullfører mellom innvandrere og øvrige elever. Andelen norskfødte med innvandrerforeldre som fullfører videregående opplæring blir noe høyere enn for øvrige, og det er i størst grad jenter med innvandrerbakgrunn som bidrar til dette (Falch mfl. 2010). Botid i Norge har også stor betydning for hvor mange som fullfører og består videregående opplæring. Både for elevene sett under ett og for elever med innvandrerbakgrunn er frafallet høyere blant gutter enn hos jenter, og yrkesfagene har generelt høyere frafall enn studieforbereidende. Ungdom med innvandrerbakgrunn velger i større grad helse- og sosialfag, service og samferdsel og studiespesialisering enn andre elever.

Mange minoritetsspråklige elever har problemer med å få læreplass. Samtidig er det slik at de fleste elever som til slutt får læreplass, også fullfører utdanningen. Årsakene til at mange ikke får læreplass, kan være sammensatte. Søkere navn, karakterer, fravær i skolen, bosted og nettverk kan ha betydning. Den viktigste årsaken ser imidlertid ut til å være manglende språkkunnskaper.

I april 2012 undertegnet partene i arbeidslivet og Kunnskapsministeren en samfunnskontrakt for flere læreplasser. Formålet med samfunnskontrakten er både å sørge for at de unge får fullført sin fagutdanning og å sikre arbeidslivet den kompetansen det er behov for. Målsettingen er å øke antall nye læreplasser med 20 prosent innen 2015. Kunnskapsdepartementet vil vurdere virkemidler som kan bidra til at flere minoritetsspråklige får læreplass.

Det er grunn til å tro at elever med kort botid i Norge er en særlig utsatt gruppe med hensyn til muligheten for å få lærekontrakt. For å stimulere lærebedrifter til å ta inn lærlinger med manglende norskerferdigheter og kort botid i Norge, har regjeringen foreslått å utvide ordningen med tilskudd til lærlinger med særskilte behov, til også å omfatte denne gruppen elever.

For å gi god rådgivning, må rådgiverne ha god kunnskap om elevene, deres bakgrunn og særlige utfordringer. Forskning viser at det ofte er andre kjennetegn lærere og rådgivere må være oppmerksom på med tanke på frafall hos minoritetsspråklige elever enn hos elever uten innvandrerbakgrunn, i tillegg til høyt fravær og svake karakterer (Lødding 2009). En ny rapport fra Oslo viser dessuten at det er flere elever med innvandrerbakgrunn enn andre elever som er misfornøyde med

**Boks 4.5 Ny Giv**

Ny GIV er en nasjonal dugnad som regjeringen har satt i gang for å bedre elevenes forutsetninger for å fullføre og bestå videregående opplæring. Prosjektet er treårig og har som mål å etablere et varig samarbeid mellom stat, fylkeskommuner og kommuner. De svakest presterende elevene på 10. trinn får tilbud om ekstra innsats det siste halve året på ungdomsskolen for å bedre lese-, skrive- og regneferdigheter. I 2012 har over 5000 10. klassinger deltatt i et slikt tilbud, og rundt 2000 lærere er blitt skolert i å gi en bedre og mer tilpasset opplæring. Fra høsten 2012 tas det sikte på at alle landets kommuner og ungdomsskoler skal være med i satsingen. Et annet mål er å styrke samarbeidet mellom den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten (OT), de videregående skolene, fagopplæringen og NAV. Den overordnede målsettingen her er at ungdom utenfor ordinær opplæring og arbeid skal motiveres tilbake til videregående opplæring eller til ordinært arbeid. Alle fylkeskommuner og alle NAV-kontor på fylkesnivå og lokalt deltar

i arbeidet. I Oppfølgingstjenesten er det registrert vel 20 000 ungdommer hvert år. Antall unge som er ukjente for oppfølgingstjenesten er nå redusert fra cirka 10 000 til 2500 ungdommer ved siste måling i juni 2012. Det var også registrert flere unge på tiltak enn noen gang tidligere. Forøvrig er forskriften til OT gjort mer forpliktende for fylkeskommunene

Innenfor kompetanseheving i Ny GIV er minoritetsperspektivet ett av flere tema. Opplæring for minoritetsspråklige inngår som et element i kompetansehevingstiltak rettet mot lærere på ungdomsskolen og i videregående opplæring. Videreutdanning for Oppfølgingstjenesten NAV vil inkludere kunnskap om ulike grupper ungdom og deres utfordringer, herunder kulturmangfold og ungdomskulturer. Kjønnsperspektivet og minoritetsperspektiv skal vektlegges. Fra høsten 2012 igangsettes et videreutdanningstilbud for ansatte i oppfølgingstjenesten ved høgskolene i Telemark og Finnmark.

sitt valg av utdanningsprogram (Frøyland og Gjerustad 2012). Den flerkulturelle kompetansen skal styrkes blant rådgiverne på den enkelte skole. Det er bevilget midler til å utvikle kompetansehevingstiltak for rådgivere. Dette skal spesielt ivareta kjønnslikestilling og behovene til minoritetsspråklige elever i rådgivningen.

**4.7 Voksenopplæring**

Mens en del innvandrere har fullført videregående opplæring, høyere utdanning eller har lang arbeidslivserfaring, har andre liten eller ingen utdanning fra hjemlandet eller mangler dokumentasjon på utdanning eller arbeidserfaring. Å sikre voksne et opplæringstilbud av god kvalitet som tar utgangspunkt i og bygger videre på den kompetansen de har, er viktig for hver enkelt og for samfunnet. På sikt vil det kunne bidra til å utjevne sosiale og økonomiske forskjeller mellom innvandrere og resten av befolkningen. Det er behov for kompetanseheving av ansatte i voksenopplæringen, jf. kap. 4.4.

I meldingen brukes «voksenopplæring» som et samlebegrep for opplæringstilbud spesielt tilpasset voksne. Opplæringsloven kapittel 4A regu-

lerer retten til grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne. Introduksjonsloven regulerer retten til opplæring i norsk og samfunnskunnskap og til introduksjonsprogram. Utenfor det offentlige utdanningssystemet finnes det også en rekke opplæringstilbud rettet mot voksne i regi av blant annet studieforbund og nettskoler, jf. voksenopplæringsloven.

Voksne med innvandrerbakgrunn utgjør en stadig større andel av deltakerne i voksenopplæringen. I den ordinære grunnskoleopplæringen for voksne utgjør voksne med innvandrerbakgrunn om lag 90 prosent av deltakerne skoleåret 2011-2012 (GSI). 11,3 prosent av deltakerne i spesialundervisning for voksne har innvandrerbakgrunn (SSB 2009-10). Også i videregående opplæring utgjør voksne med innvandrerbakgrunn en økende andel av de voksne deltakerne, med om lag 22 prosent. Særlig populært er utdanningsprogrammene studiespesialisering eller helse- og sosialfag.

Ansaret for grunnskole- og videregående opplæring ligger på to ulike forvaltningsnivåer, i henholdsvis kommune og fylkeskommune. Ansaret for introduksjonsordningen ligger i kommunene. Det kan derfor være utfordrende for den enkelte å finne ut av sine rettigheter og vite hvor

### Boks 4.6 Voksnes rett til opplæring

Etter opplæringsloven har voksne som trenger det og som ikke har rett til videregående opplæring som ungdom, rett til grunnskoleopplæring. Det må i denne sammenheng foretas en konkret vurdering av den voksnes behov. Den voksne kan velge å ta full grunnskoleopplæring med sikte på vitnemål eller kun opplæring i deler av fag. Opplæringen kan også begrenses til grunnleggende ferdigheter dersom den voksne ønsker det og har behov for det. Dette innebærer også opplæring i digitale ferdigheter.

Voksne i grunnskoleopplæring har rett til særskilt språkopplæring dersom dette er nødvendig for å få et forsvarlig utbytte av opplæringen. Dette er ikke regulert eksplisitt i opplæ-

ringsloven, men følger av forarbeidene til loven. I Ot.prp. nr. 44 (1999-2000) sies det at voksne kan ha tilsvarende rettigheter som barn og ungdom, og at voksne har rett til et tilpasset opplæringstilbud. Det innebærer at lovfestede rettigheter for barn og ungdom også kan gjelde for voksne.

Voksne som har fullført grunnskolen eller tilsvarende, men som ikke har fullført videregående opplæring, har etter søknad rett til videregående opplæring. Opplæringen skal tilpasses den voksnes behov. Retten til videregående opplæring for voksne gjelder fra og med det året han/hun fyller 25 år.

man skal henvende seg for å få den opplæringen man ønsker og har rett til eller behov for.

En gjennomgang gjort av Riksrevisjonen fra 2007-2008 viser at flere mindre kommuner inngår interkommunale samarbeid for å gi et tilfredsstillende tilbud på grunnskolenes område. Regjeringen synes det er positivt med slikt samarbeid for å sikre et best mulig opplæringstilbud til voksne. Den samme gjennomgangen viser at i en del kommuner finnes det likevel ikke tilbud som imøtekommer den enkeltes opplæringsbehov. Noen kommuner informerer heller ikke om voksnes rettigheter.

En del steder samarbeider kommune og fylkeskommune for å legge til rette for å kunne kombinere opplæring i fag fra grunnskole og videregående opplæring. Utdanningsdirektoratet skal arbeide for at flere voksne i målgruppen skal bli bedre kjent med rettigheter og muligheter for grunnopplæring slik at flere vil benytte seg av retten. Direktoratet skal bidra til at kommuner og fylkeskommuner er kjent med innholdet i lover og forskrifter. De har et ansvar for at fylkesmannsembetene har en riktig og enhetlig forståelse av regelverket slik at de kan gi god veiledning både til kommuner og fylkeskommuner.

#### Realkompetansevurdering

Mange innvandrere har kompetanse og arbeidserfaring fra hjemlandet som de ikke kan dokumentere. Alt en person har lært gjennom utdanning, arbeid, organisasjonsarbeid eller på andre måter, omtales som *realkompetanse*. Denne kompetansen

kan hver enkelt få vurdert gjennom en realkompetansevurdering. Realkompetansevurdering i utdanningssystemet handler om å vurdere den enkeltes kompetanse opp mot faglige kriterier i det aktuelle faget i grunnskole eller videregående skole, i fagskoler eller i høyskole eller universitet. De faglige kriteriene vil være fastsatt i læreplaner for grunnskole eller videregående opplæring, fagplaner i fagskolen og studieplaner i universitet og høyskole.

En realkompetansevurdering er en vei inn i utdanning og arbeid. Voksne med rett til videregående opplæring har rett til realkompetansevurdering og til kompetansebevis. Det samme gjelder voksne som ikke har rett til videregående opplæring dersom de blir henvist av kommune eller NAV. Dersom en person får godkjent noe av sin kompetanse, kan dette føre til et avkortet opplæringsløp i videregående opplæring eller universitet eller høyskole. Voksne med relevant realkompetanse kan søke direkte opptak til fagskoler, høyskoler og universiteter. Det er også mulig å søke fritak fra deler av en utdanning ved en høyskole eller et universitet basert på dokumentert realkompetanse. Regjeringen har satt i gang et arbeid for å utvikle nasjonale retningslinjer for dokumentasjon, vurdering og verdsetting av realkompetanse i grunnskole og videregående opplæring.

Yrkesprøving ble prøvd ut som metode som en del av Realkompetanseprosjektet (1999-2002). Metoden ble primært utviklet med henblikk på voksne innvandrere som av ulike grunner manglet dokumentasjon på utdanning og/eller arbeidserfaring, men kan nå benyttes overfor alle

### Boks 4.7 Livsopphold

Det kan være utfordrende for voksne som tar grunnskoleopplæring å finansiere sitt livsopphold mens de går på skole. For noen er det et alternativ å finansiere livsoppholdet ved å ha en jobb ved siden av studiene. For andre, for eksempel de som har ansvar for små barn, kan det være vanskelig å kombinere jobb og studier. Det finnes imidlertid ulike ordninger som ivaretar dette.

For voksne som får grunnskoleopplæring eller videregående opplæring som en del av introduksjonsordningen, dekkes livsopphold gjennom introduksjonsstønden. Voksne som har lovfestet rett til grunnskoleopplæring har rett på støtte fra Lånekassen. Når eksamen består, kan inntil 40 prosent av lånebeløpet omgjøres til utdanningsstipend. Utenlandske statsborgere som har fått innvilget asyl i Norge kan motta flyktningsstipend fra Lånekassen. Flyktningsstipendet kan gis for enten grunnskoleopplæring eller opplæring på videregående nivå. Stipendet kan gis i inntil tre år, avhengig av tidsrommet mellom asyl ble innvilget og når utdanningen ble startet. Det er ikke mulig å motta flyktningsstipend samtidig som man mottar introduksjonsstønad.

Regelverket knyttet til arbeidsrettede tiltak åpner for at arbeidssøkere kan få tildelt opplæring i form av arbeidsmarkedskurs. Arbeidssøkere som har fått sin arbeidsevne nedsatt slik at vedkommende hindres i å skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid, kan også få opplæring i form av ordinær utdanning. Før Arbeids- og velferdsetaten tildeler tiltak, vurderer de om det aktuelle kurset eller utdanningen er nødvendig og hensiktsmessig for at arbeidssøkeren skal kunne skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid.

Arbeidsledige som mottar dagpenger må være reelle arbeidssøkere og disponible for arbeidsmarkedet. Som hovedregel har de som er under utdanning eller opplæring ikke rett til dagpenger. Det er gjort enkelte mindre unntak fra denne hovedregelen. Det er blant annet åpnet for at dagpengemottakere kan kombinere utdanning med dagpenger ved deltakelse i kortvarig utdanning eller opplæring på dagtid.

Videre kan dagpenger også kombineres med undervisning (herunder også grunnskole) som foregår utenfor normalarbeidstid og har en studieprogresjonen som er redusert med minst 50 prosent. Felles for alle unntakene er at gjennomføringen av utdanningen ikke må være til hinder for at dagpengemottakeren fyller vilkåret om å være reell arbeidssøker og at stønadsmottakeren må være villig til å avbryte utdanningen ved tilbud om arbeid eller arbeidsmarkeditiltak.

Personer som er alene om omsorgen for små barn, kan få overgangsstønad. Når det yngste barnet fyller ett år, stilles det krav om å være minst 50 prosent i arbeidsrettet aktivitet for å kunne beholde overgangsstønden. Dette aktivitetskravet kan for eksempel fylles ved å være minst 50 prosent i utdanning, herunder grunnskole. Mottakere av overgangsstønad kan også få utdanningsstønad for å dekke konkrete utgifter i forbindelse med utdanning som er nødvendig for at han eller hun skal bli i stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid. Utdanningsstønad kan gis i forbindelse med yrkesutdanning i opptil tre år, videregående utdanning som ikke gir yrkeskompetanse, men som er et ledd i en utdanningsplan, eller påbygging på tidligere utdanning slik at vedkommende samlet får opptil tre års yrkesutdanning. Sosialhjelpsmottakere vil kunne ta grunnskoleutdanning, men finansiering av skolegang vil ikke kunne begrunne stønad til livsopphold. Hvis vedkommende er i stand til å arbeide, vil det kunne bli stilt som vilkår for stønden at han tar imot et ev. arbeidstilbud. Dette følger av sosialhjelpens subsidiære karakter. Deltakere i Jobbsjansen, introduksjonsprogram og kvalifiseringsprogram mottar stønad for sin deltakelse, og grunnskoleopplæring kan inngå i programmene, forutsatt at vilkårene for deltakelse for øvrig er oppfylt. Blant dem som mottar støtte til livsopphold under grunnskoleopplæring, vil ikke alle kunne fullføre et grunnskoleløp innenfor én og samme ordning/ytelse. Der det er aktuelt med overgang til andre ordninger/ytelser, er det helt vesentlig at lokale myndigheter får til sømløse overganger mellom ordningene.

voksne for å dokumentere yrkeskompetanse. Yrkesprøvingen har tre faser: Først et kartleggingsintervju der hensikten er å få fram en oversikt over kandidatens utdanning og arbeidspraksis, deretter et fagintervju der hensikten er å avdekke kandidatens teoretiske bakgrunn i faget som kan danne grunnlag for den praktiske testingen, og til slutt en praktisk yrkestest der kandidaten gjennomfører et stykke arbeid hvor han/hun får mulighet til å demonstrere sin yrkeskompetanse.

#### 4.8 Høyere utdanning

Med høyere utdanning øker muligheten til å få en sikker jobb. Høyere utdanning er derfor viktig for å utjevne sosiale og økonomiske forskjeller. Det er et mål at personer med innvandrerbakgrunn er bredt representert i ulike utdanninger. På relativt kort tid har det vært en svært positiv utvikling i antall personer med innvandrerbakgrunn som studerer ved universiteter og høyskoler. I 2011 studerte norskfødte med innvandrerforeldre i høyere grad enn andre grupper. Dette gjelder både for kvinner og menn. Blant dem som selv har innvandret, var det færre som studerte. Kvinner deltar i høyere grad enn menn i høyere utdanning, og noen innvandrergrupper er betydelig høyere representert enn andre. Ungdom med innvandrerbakgrunn er særlig godt representert i studier som medisin, odontologi, juss og ingeniøruddanning.

Styrking av flerkulturell kompetanse i utdanningene er grunnleggende for å kunne møte en sammensatt befolkning med likeverdige tjenester. Det arbeides med å rekruttere flere studenter med innvandrerbakgrunn til lærer- og førskolelærer-/barnehagelærerutdanningene, og å tilrettelegge studiene for det mangfoldet som møter lærerne i skolehverdagen.

##### *Rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn: Eksempel fra lærerutdanningene*

Lærerutdanningene, inkludert førskolelærer-/barnehagelærerutdanningen, er blant studiene hvor studenter med innvandrerbakgrunn i liten grad er representert. Rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn som pedagoger i skolen og i barnehagen er viktig av flere grunner. Alle yrkesgrupper bør i størst mulig grad gjenspeile befolkningen. De kan tilføre barnehagen og skolen viktige ressurser og dermed bidra til å gjøre barnehagen og skolen bedre. Samtidig får barn og

unge gode rollemodeller. At barnehager og skoler har flere pedagoger og lærere med annen språkbakgrunn enn norsk, kan også bidra til å skape bedre kontakt mellom skole og hjem.

Regjeringen satser tungt for å rekruttere flere pedagoger til barnehage og skole og finansierer kampanjene GNIST og GLØD for å rekruttere flere utdanningsøkende til lærer- og barnehagelærerutdanningene. GNIST er et partnerskap og en overbygning for en rekke tiltak som samlet sett skal styrke lærerutdanningen og lærerprofesjonen, og øke rekrutteringen til yrket. Kampanjen for å rekruttere flere til lærerutdanningene har gått over fire år og vil bli videreført i minst ett år. I tillegg til den generelle rekrutteringskampanjen, vil GNIST arbeide med mer målrettede tiltak for å rekruttere flere menn og flere med innvandrerbakgrunn til lærerutdanningene.

Den formelle pedagogiske kompetansen til førskole-/barnehagelærere og lærere i grunnskole og videregående opplæring har stor betydning for barn og unges læring. Å sikre høyt kvalifiserte lærere er derfor sentralt for å kunne gi alle elever et opplæringstilbud tilpasset sine behov og dermed bidra til å redusere resultatforskjeller og på sikt til å utjevne sosiale forskjeller. Ulike studier viser at det er et betydelig behov for kompetanseutvikling blant lærere i grunnskolen. En viktig måte å sikre kompetanseheving blant ansatte i skolen er å styrke lærernes grunnutdanning. Regjeringen ser behovet for at flerspråklig og flerkulturell kompetanse er en del av all grunnleggende lærerutdanning. Lærerutdanningene må sette alle lærere i stand til å undervise elever med norsk som andrespråk, bringe de minoritetsspråklige elevenes forskjellige kulturer, kunnskap og tidligere erfaringer inn i undervisningen og samarbeide med foresatte og lokalsamfunn. Det er tatt flere initiativ for å sikre at lærerstudenter får andrespråksdidaktisk og flerkulturell kompetanse.

Alle lærerutdanningene gjennomgås nå med sikte på å styrke lærerkompetansen i tråd med behovene i dagens barnehage og grunnsopplæring. I løpet av 2010-2013 vil det være fastsatt nye nasjonale rammeplaner for samtlige lærerutdanninger. Nye utdanningsprogram for grunnskolelærere til 1.–7. trinn og 5.–10. trinn er etablert fra 2010. I en overordnet forskrift er det fastsatt krav til kandidatens læringsutbytte ved bestått utdanning. Blant kravene er kompetanse for arbeid med flerspråklig og flerkulturelle perspektiver i en skole med stort elevmangfold. Forskriftens krav til kandidatens generelle kompetanse følges opp i nasjonale retningslinjer og institusjonenes pro-

#### Boks 4.8 Tospråklige lærere

Det har siden 2005 vært tilbud om faglærerutdanning for personer som vil bli tospråklige lærere, først som en forsøksordning. Regjeringen tildelte i 2011 fire høyere utdanningsinstitusjoner, høyskolene i Hedmark, Bergen og Oslo og Akershus og Universitetet i Agder, ekstra ressurser til utdanning av tospråklige faglærere. Utdanningen inngår som et ordinært tilbud ved disse fire institusjonene, men tilbys ikke hvert år. To av institusjonene tilbyr også faglærerutdanning for tospråklige personer som vil arbeide som pedagoger i barnehage. Heller ikke denne utdanningen tilbys hvert år. Opptakskrav er generell studiekompetanse. Søkere med høyere utdanning kan søke institusjonen om innpassning av fag og emner.

NAFO forvalter i samarbeid med skoleeierne en stipendordning. Morsmålslærere/tospråklige lærere uten formell kompetanse for undervisning i skolen kan innvilges stipend for å gjennomføre studier som fører fram til slik kompetanse, for eksempel videreutdanning til tospråklig faglærer eller grunnskolelærer.

gram- og fagplaner. Flerkulturell pedagogikk og andrespråksdidaktikk må ivaretas i planverket på institusjonsnivå. Tre av høyskolene som tilbyr de nye utdanningene har dessuten valgt å profilere det flerkulturelle perspektivet særskilt i sine programmer. Lærerutdanningene for 8.–13. trinn (ungdomstrinn og videregående skole) vil etter planen få nye rammeplaner fra 2013. Disse vil bli utformet tilsvarende rammeplan for grunnskolelærerutdanningene, som en overordnet forskrift med vekt på læringsutbytte for kandidatene som svarer på skolens behov for lærerkompetanse.

Barnehagesektoren har vært gjennom store omveltninger de siste årene. Det er viktig at lærerutdanningen for barnehagen tar disse endringene inn over seg ved at det flerkulturelle perspektivet i utdanning og etterutdanning blir styrket. Da førskolelærerutdanningen ble evaluert i 2010, ble flerspråklighet og det flerkulturelle perspektivet grundig behandlet, og det kom tydelig fram at det er behov for endringer i utdanningene med hensyn til dette. Som del av den nasjonale lærerutan-

#### Boks 4.9 Språk- og kommunikasjonskurs

Høgskolen i Oslo og Akershus har utviklet et nettbasert kurs kalt Språk- og kommunikasjon for utdanning og profesjon (SKOMP). Kurset er rettet mot personer med innvandrerbakgrunn som har studiekompetanse. Målet er å gi deltakerne et solid språklig grunnlag for studie- og arbeidskarriere. Både innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre har vært deltakere. Flertallet har allerede gjennomført en profesjonsutdanning i Norge, mens andre ønsker å søke opptak til høyere utdanning.

ningsreformen ble ny forskrift om barnehagelærerutdanning fastsatt i juni 2012 og vil bli iverksatt fra høsten 2013. Flerkulturelle perspektiver er sterkt inne i den nye forskriften. I forskriften heter det i kravene til kandidaten at han eller hun har bred kunnskap om hvordan barns dannelse foregår, om moderne barndom, barnekultur, barns ulike oppvekstvilkår, bakgrunn og utvikling i et samfunn preget av språklig, sosialt, religiøst, livssynsmessig og kulturelt mangfold. Det er også et krav at kandidaten har kunnskap om barns språkutvikling, flerspråklighet, sosiale, fysiske og skapende utvikling og gryende ferdigheter innenfor lesing, skriving, matematikk og bruk av digitale verktøy. Kandidaten skal kunne identifisere særskilte behov hos enkeltbarn og på bakgrunn av faglige vurderinger raskt iverksette tiltak.

Regjeringen legger stor vekt på at målene for lærerutdanningsreformen nås og at de ulike elementene som inngår i de nasjonale rammeplanene gjennomføres. Kunnskapsdepartementet har oppnevnt en følgegruppe for de nye grunnskolelærerutdanningene som i en femårsperiode samler data, analyserer og rapporterer om gjennomføringen av reformen. Gruppen vil også undersøke hvordan det flerkulturelle perspektivet følges opp. En tilsvarende gruppe vil bli oppnevnt for den nye barnehagelærerutdanningen. Regionalt forskningsfond Vestlandet har støttet forskning om hvordan offentlig sektor møter innvander- og minoritetsgrupper, blant annet et forprosjekt ved Universitetet i Stavanger kalt *Minoriteter, mangfold og lærerutdanning*.

**Regjeringen vil**

- sette i verk et kompetanseløft på det flerkulturelle området for ansatte i barnehage, grunnskole, videregående opplæring, herunder de som underviser voksne
- legge til rette for at flere elever skal kunne utvikle og dokumentere sin flerspråklige kompetanse, blant annet ved å utvide antallet språk for privatisteksamen i videregående opplæring
- utvikle det statlige nettstedet [www.morsmaal.no](http://www.morsmaal.no)
- videreutvikle kartleggingsprøver knyttet til læreplanen i grunnleggende norsk og kartleggingsprøver på ulike språk
- utrede hvordan man kan sikre at førskolebarn i alderen tre-fem år, som ikke går i barnehage, får tilbud om stimulering i norsk språk
- videreføre tilbudet om gratis kjernetid i barnehage som et virkemiddel i områdesatsingen
- sikre at informasjon og veiledningsmateriell om opplæring av minoritetsspråklige elever når ut til ansvarlige aktører i utdanningssektoren
- styrke kunnskapsgrunnlaget om minoritetsspråklige elevers læringsmiljø
- forbedre kunnskapsgrunnlaget om ulike innføringstilbud og vurdere behovet for ytterligere tilpasninger for elever som kommer til Norge sent i skoleløpet med lite skolegang
- heve kompetansen for rådgivere i skolen med vekt på kjønnslikestilling og behovene til elever med innvandrerbakgrunn
- vurdere virkemidler som kan bidra til at flere minoritetsspråklige får læreplass
- utvide tilskuddsordningen for lærlinger med særskilte behov til også å omfatte dem med svake norskferdigheter og kort botid i Norge
- utarbeide nasjonale retningslinjer for realkompetansevurdering i grunnskole og videregående opplæring
- rekruttere flere personer med innvandrerbakgrunn til lærerutdanningene
- videreføre satsingen på å utdanne flere tospråklige lærere



## 5 Helse og omsorg

En trygg og god helse- og omsorgstjeneste skal bidra til bedre helse og til å forebygge sykdom i hele befolkningen. Når sykdom rammer, skal helse- og omsorgstjenesten behandle og lindre på best mulig måte. Målet er flest mulig gode leveår for alle og reduserte sosiale helseforskjeller.

Alle skal ha et likeverdig tilbud om helse- og omsorgstjenester uavhengig av diagnose, bosted, personlig økonomi, kjønn, fødeland, etnisitet og den enkeltes livssituasjon. Et likeverdig helse- og omsorgstjenestetilbud betyr at alle må behandles forskjellig ut fra den enkeltes behov. De pasientgruppene som trenger det mest, skal prioriteres. Det gjelder både i spesialisthelsetjenesten, den kommunale helse- og omsorgstjenesten og i tannhelsetjenesten.

Utdanningsnivå og sysselsetting har betydning for menneskers helsetilstand. Samtidig er god helse viktig for å kunne delta i opplæring, kvalifisering og arbeid. Det bidrar til større økonomisk og sosial likhet. Regjeringen er opptatt av sammenhengen mellom folkehelse og andre samfunnsforhold, og ser det som viktig at innsatsen for å bedre folks helse rettes inn mot hele årsakskjeden bak helseutfordringene.

### 5.1 Ulikheter i helse

Selv om helsetilstanden i den norske befolkningen er god, er det tydelige sosiale helseforskjeller. Det er ulike årsaker til dette, fra grunnleggende faktorer som økonomi og oppvekstvilkår, via risikofaktorer som frafall fra utdanning, svak tilknytning til arbeidslivet, og dårlig bomiljø, til påvirkningsfaktorer som levevaner og bruk av helsetjenester.

Innvandrere er overrepresentert i lavinntektsgrupper og har gjennomsnittlig lavere sysselsetting. En relativt stor andel personer i enkelte innvandrergupper har ingen eller liten utdanning. Innvandreres helseutfordringer må i hovedsak ses i lys av dette, selv om også andre faktorer kan spille inn. Innvandrere med lang utdanning og høy inntekt har bedre helse enn innvandrere uten disse fortrinnene. Helseforskjellene mellom inn-

vandrere og den generelle befolkningen blir mindre når man tar hensyn til sosial bakgrunn.

Noen sykdommer og lidelser er mer utbredt i enkelte innvandrergupper. Det er stor variasjon i helseutfordringene, både sett i forhold til kjønn og landbakgrunn. SSBs undersøkelse av helse i ti innvandrergupper (Blom 2008) viser at kvinner vurderer helsen sin mindre positivt enn menn. Blant innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre som inngår i undersøkelsen, er også tallet på sykdommer høyest blant kvinner. I befolkningen som helhet er det ikke en tilsvarende forskjell mellom kjønnene. Flere kvinner enn menn med innvandrerbakgrunn oppgir å ha psykosomatiske plager. Også når det gjelder psykisk helse ser man en relativt stor forskjell mellom kjønnene. Undersøkelsen viser for øvrig at andelen med god egenvurdert helse er høyest blant innvandrere fra Sri Lanka og lavest blant innvandrere fra Tyrkia.

I tillegg til at en del innvandrere kan ha sosiale og økonomiske levekår som er knyttet til økt sykdomsrisiko, kan også den økte sykdomsrisikoen blant mange innvandrere skyldes at de er spesielt utsatt for ekstrabelastninger fordi de er innvandrere. SSBs helseundersøkelse (Blom 2008) viser at innvandreres besøksfrekvens hos fastlege er vesentlig høyere, og andelen innvandrere som har vært innlagt på sykehus er noe større enn i befolkningen generelt.

For å kunne skape grunnlag for bedre helse blant innvandrere er det nødvendig å ta tak i andre grunnleggende forhold i samfunnet som for eksempel økonomi, oppvekstvilkår og arbeids- og bomiljø. Samarbeid på tvers av sektorer er viktig.

Det å ha god helse, både fysisk og psykisk, er et viktig aspekt ved gode levekår. En undersøkelse blant lavinntektsfamilier viser at personer med innvandrerbakgrunn rapporterer dårligere egenvurdert helse og dårligere psykisk helse enn personer i lavinntektsfamilier uten innvandrerbakgrunn. Dette kan indikere at en belastende livssituasjon på grunn av dårlig økonomi ikke alene forklarer en del innvandreres dårligere helsesituasjon.

En analyse basert på SSBs levekårsundersøkelse blant innvandrere viser at helse er den

faktoren som påvirker menns yrkesdeltakelse mest (Blom 2010). Helsetilstanden veier tyngre enn utdanningsnivå, familiefase og innvandringsgrunn blant menn i de gruppene som er inkludert i studien. Den er også viktig for kvinner, men ikke fullt så viktig. Den økte forekomsten av helseplager blant innvandrere kan være en delforklaring på den lavere yrkesaktiviteten i denne gruppa. Studien sier imidlertid ikke noe om årsaksretningen mellom helse og yrkestilknytning. Dårlig helse blant menn med innvandrerbakgrunn kan være forårsaket av dårlig tilknytning til arbeidsmarkedet.

Økte forekomster av psykiske og psykosomatiske plager blant innvandrere er en indikasjon på at en del personer innenfor denne gruppa opplever store belastninger. Å starte et nytt liv i et nytt samfunn er en prosess som krever overskudd. Psykiske og psykosomatiske lidelser kan virke hemmende på denne prosessen.

## 5.2 Likeverdige helse- og omsorgstjenester

Alle skal ha lik tilgang til offentlige tjenester og institusjoner. Likeverdige tjenester er nødvendig for å sikre at alle uansett bakgrunn og forutsetninger får like muligheter i samfunnet. Det er imidlertid grunn til å tro at dagens helse- og omsorgstjenester ikke fungerer like godt for alle. Det kan være utfordrende i å gi innvandrere et helsetilbud som passer deres behov. Helse- og omsorgspersonell har for eksempel ikke nødvendig kompetanse på en del innvandreres særskilte utfordringer, eller informasjon når ikke fram til, og oppfattes av, pasientene.

En sentral faktor for å oppnå likeverdige levekår er å sikre at personer med innvandrerbakgrunn får helse- og omsorgstjenester på lik linje med resten av befolkningen, og at det oppnås likt behandlingsresultat. Det kan forutsette bruk av tolk, forståelse blant helsearbeidere for at pasienter de møter kan ha en annen sykdomsforståelse og forståelse av hva som er god behandling, og å sikre grunnleggende systemforståelse eller gjensidig tillit. Det er kjent at flere tjenesteytere i offentlige sektor ikke bruker kvalifisert tolk. Blant annet viser en undersøkelse at åtte av ti fastleger svarer at det er vanlig å benytte familiemedlemmer, inkludert barn, eller en person fra pasientens eget miljø i stedet for tolk (IMDi 2007).

Språkbarrierer mellom innvandrere og helsepersonell kan utgjøre en risiko for feil eller uheldige hendelser i behandlingen. De kan også gjøre

### Boks 5.1 Tolketjenesten ved Lovisenberg Diakonale Sykehus

Lovisenberg Diakonale Sykehus i Oslo har hatt egen tolketjeneste siden 2000. Bakgrunnen for opprettelsen av tjenesten var at sykehuset over flere år hadde opplevd det som utfordrende å få tak i nok tolker, og også at kvaliteten på tolketjenestene ikke var gode nok. Sykehuset har nå kontakt med ca. 180 tolker og tolketjenester som tilbyr tjenester på rundt 100 ulike språk. De aller fleste tolkene har tolkeutdannelse. Sykehuset arrangerer vår og høst egne tolkekurs i medisinske emner, og det avholdes jevnlig tolkemøter hvor blant annet tolkens rolle og tolkeutfordringer blir diskutert.

tilgangen på tjenester dårligere for grupper som av ulike grunner har problemer med å formidle sine behov.

Ansvar for at all formidlet informasjon blir forstått, ligger hos tjenesteyterne og hos dem som organiserer tjenestene. Samarbeid med tolk kan ofte være en forutsetning for å sikre pasientenes rett til informasjon, samtykke til helsehjelp osv. og på den måten være ett av flere verktøy for å sikre likeverdige helse- og omsorgstjenester. Tolkning er fagpersonens eller tjenesteutøverens ansvar. Det innebærer at tolking er å anse som en del av tjenesten. Praksis for bruk av tolk og andre kommunikasjons hjelpemidler varierer, og det er grunn til å anta at det er et stort underforbruk av tolk i helse-tjenesten. Enkelte kommuner og helseforetak er kommet langt i å bruke tolk systematisk og rutinemessig, jf. boks 5.1, mens andre ikke er det. Helsedirektoratet utarbeidet i 2011 en veileder om kommunikasjon via tolk for ledere og personell i helse- og omsorgstjenesten.

Kommunikasjon med innvandrere handler ikke bare om tolketjenester. Kommunikasjonsproblemer kan skyldes for eksempel ulik sykdomsforståelse. Det er derfor behov for å tenke nytt og bredt for å utvikle verktøy som kan bidra til bedre kommunikasjon. Ett eksempel er Oslo universitetssykehus som i samarbeid med Høgskolen i Oslo og Akershus har lagt til rette for at deres ansatte kan videreutdanne seg til «kulturelle veiledere». Veiledernes rolle retter seg mot andre ansatte. De kan for eksempel gi råd i situasjoner der ansatte er usikre på hvordan de bør opptre i møte med en pasient. Tilsvarende kan en kultur-

### Boks 5.2 Familieveiledning

Kunnskapen om seksuell helse og prevensjon varierer i innvandrebevolkingen, og i enkelte innvandrergrupper er aborttallene forholdsvis høye. En del innvandrerkvinner med svake norskkunnskaper drar i varierende grad nytte av prevensjonsveiledningen i regi av primærhelsetjenesten.

Samhandlingsreformen har fokus på forebyggende helsearbeid, samhandling på tvers av nivåene i helsesektoren samt kompetanseoverføring mellom nivåene. Med dette som utgangspunkt har Oslo universitetssykehus og Oslo kommune etablert prosjektet «Familieplanlegging og forebygging av uønsket svangerskap og abort (FAFUS). Pilotprosjektet viste at dagens helsetilbud i noen grad er utilstrekkelig for enkelte kvinner med innvandrerbakgrunn, og at det bør utvikles nye metoder for å sikre et likeverdig helsetilbud. Blant annet viste pilotprosjektet at målgruppen har mangelfull kunnskap om egen kropp og prevensjon, noe som tilsier at arbeidsmetodene må tilpasses deres kulturelle bakgrunn og språklige forutsetninger.

Prosjektet samarbeider tett med helsestasjoner og organisasjoner i bydeler med mange innvandrere. Flere kommuner har vist interesse for å etablere et tilsvarende tilbud.

veileder kontaktes i tilfeller der ansatte med innvandrerbakgrunn møter fordommer på arbeidsplassen, eller der det er problemer mellom medarbeidere.

Helse- og omsorgssektoren skal i større grad enn i dag involvere pasientene og brukerne. Dette gjelder både for å styrke det forebyggende arbeidet og som del av behandlingsforløpet. Erfaring fra andre land viser at informasjon, selvbetjening og dialog på nett kan bedre behandlingen og samtidig gi økonomisk innsparing. Som et ledd i dette ble en nasjonal helseportal, *helsenorge.no*, lansert i 2011. *Helsenorge.no* skal tilby digitale tjenester for en enklere hverdag for pasienter og brukere i møte med helse- og omsorgssektoren. Portalen skal inneholde kvalitetssikret informasjon om sykdom og behandling, og veiledning om tjenestetilbud og rettigheter. I 2013 skal portalen videreutvikles. Bedre funksjonalitet og flere selvbetjeningsløsninger skal etableres. Mer av innholdet skal

oversettes til flere språk, og det skal legges til rette for å informere innvandrere om relevante helsespørsmål.

For å bygge opp kompetanse i flerkulturell forståelse hos helsepersonell skal Helsedirektoratet videreutvikle sin informasjonsstrategi slik at den i større grad enn i dag retter seg mot personer med innvandrerbakgrunn. Nettstedet [www.helsedir.no](http://www.helsedir.no) skal blant annet inneholde informasjon om særskilte utfordringer blant innvandrere, utbredte sykdommer og forebyggende tiltak.

For å møte behovene i en mangfoldig befolkning er det nødvendig med nye grep. Regjeringen vil utarbeide en nasjonal strategi om innvandreres helse for å møte behovene i helse- og omsorgssektoren i 2013. Strategien skal legge til grunn samhandlingsreformens intensjoner om større innsats på forebygging og tidlig innsats, i tillegg til god behandling og oppfølging. Et viktig element i strategien vil være hvordan man skal få de ulike delene av helsetjenesten til å arbeide bedre sammen, og å etablere tjenester nærmere der folk bor. Samtidig er det viktig å gi eksempler på tiltak som virker. Strategien skal være et kortfattet, overordnet dokument som viser utviklingstrekk og eventuelle behov for endringer i tilnærmingen til innvandrere. Strategien skal omtale hovedutfordringer når det gjelder innvandrerhelse, nasjonale målsettinger på de ulike områdene og eventuelle tiltak som er nødvendige for å nå de nasjonale målene.

Forskning og kunnskapsutvikling om innvandreres helse og bruk av helse- og omsorgstjenester er fragmentert. Manglende kunnskap på feltet kan føre til feilbehandling og økte kostnader for helsetjenestene. Dersom pasienters sykdom ikke blir fanget opp i primærhelsetjenesten på grunn av for eksempel kommunikasjonsproblemer eller mangel på kunnskap, kan det kreve mer spesialisert og dermed dyrere behandling. Det er behov for mer kunnskap om enkeltgrupper og deres helse. Kunnskap er viktig for å sikre at personer med innvandrerbakgrunn får et like godt helsetilbud og like godt behandlingsresultat som den øvrige befolkningen.

I fagmiljøer har det vært uttrykt bekymring for at barn fra enkelte innvandrergrupper kan ha økt forekomst av hørselstap. En pilotundersøkelse blant ansatte ved et utvalg barselavdelinger og hørselssentraler underbygger bekymringen (Sørensen 2011). På bakgrunn av resultatet i studien har Helsedirektoratet i 2012 satt ut et oppdrag med formål å kartlegge forekomst av hørselstap hos barn i enkelte innvandrergrupper i alderen 0-18 år. Kartleggingen finansieres av

### Boks 5.3 Likeverdige tjenester i Helse Sør-Øst

God kommunikasjon og gjensidig forståelse er grunnleggende i møtet mellom pasient og helsepersonell. Når pasienten ikke snakker norsk, vil kvaliteten på tolkingen ha avgjørende betydning for kvaliteten på helsetjenesten.

Ulike rapporter viser at manglende tolkebruk og bruk av ukvalifiserte tolker er utbredt i helsesektoren. En undersøkelse for Nasjonalt folkehelseinstitutt viser at kvinner fra land i Asia, Afrika mv. som føder i Norge, har dobbelt så mange dødfødsler som andre, og at dette kan knyttes til kommunikasjonsproblemer fordi man lar være å bestille tolk. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) sin undersøkelse om fastleger og tolketjenester (2007) viser at 60 prosent av fastlegene tror feilbehandling kan forekomme som følge av manglende norskkunnskaper hos en pasient.

Gjennom samhandlingsprosjektet «Styrking av likeverdige og integrerende helsetjenester for minoritetsbefolkning i hovedstadsområdet» vil Helse Sør-Øst RHF og Oslo Kommune styrke sykehusenes og bydelenes evne til å tilby pasi-

enter og pårørende med innvandrerbakgrunn et likeverdig helsetilbud. Et delmål i prosjektet er å øke pasientens forståelse og medbestemmelse i behandlingsforløpet. Tilgang til gode tolketjenester er avgjørende for å nå dette målet. Prosjektet har derfor utarbeidet statusrapporten *Ikke lenger «en tjeneste av ukjent kvalitet»* om tolkefeltet i helsevesenet i hovedstadsområdet.

Rapporten bekrefter tidligere undersøkelser om at bruk av tolker uten formelle kvalifikasjoner er svært utbredt i helsetjenesten. Statusrapporten gir også en oversikt over omfanget av tolking i ulike språk og hvilke tolkespråk som er de mest brukte. Samlet gir rapporten et godt kunnskapsgrunnlag for å utarbeide gode strukturer som kan møte tolkebehovet i framtiden. I lys av rapporten er prosjektet i gang med å utrede ulike modeller med sikte på å forbedre kvaliteten på tolketjenester i helsetjenesten. Delprosjektet er et godt eksempel på hvordan man gjennom bedre kunnskap om behov og forutsetninger kan tilrettelegge for en endret brukergruppe.

Helse- og omsorgsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Resultatet vil foreligge i 2013.

## 5.3 Folkehelsepolitikk

Med folkehelse menes befolkningens helsetilstand og hvordan helsen er fordelt i befolkningen. Folkehelsearbeid er samfunnets samlede innsats for å skape trygge oppvekstvilkår og like muligheter til utvikling, et inkluderende arbeidsliv og sunne arbeidsmiljøer, trygge boliger og bomiljø. Videre handler det om å utvikle et samfunn som legger til rette for sunne levevaner og beskytter mot helsetrusler. Dette krever systematisk og langsiktig innsats i alle samfunnssektorer.

Regjeringens folkehelsepolitikk retter seg mot hele årsakskjeden bak helseutfordringene. Det vil si at innsatsen må rettes mot å bedre økonomi og oppvekstvilkår, redusere frafall fra utdanning, styrke tilknytning til arbeidslivet, bedre boliger, bomiljø og levevaner og å sikre lik tilgjengelighet til helse- og omsorgstjenester. Regjeringen vil videreføre arbeidet med å fremme god helse i befolkningen, forebygge sykdom og utjevne sosi-

ale helseforskjeller. Det er et samfunnsansvar, men også et individuelt ansvar, å bidra til god helse. Hvordan samfunnet utvikles, har stor betydning for helsen til den enkelte. Rettferdig fordeling av velferdsgoder er grunnleggende for god helse i befolkningen.

I Meld. St. 16 (2010-2011) *Nasjonal helse- og omsorgsplan 2011-2015* varslet regjeringen utvikling av en nasjonal, tverrdepartemental folkehelsestrategi. Hensikten er å videreutvikle statlige virkemidler, sikre bedre koordinering mellom sektorer og å se ulike områder i sammenheng. Innen folkehelsepolitikken er det behov for å rette ekstra innsats mot de særskilte helseutfordringene mange innvandrere møter. Regjeringen vil legge fram en melding til Stortinget om folkehelse i 2013. Meldingen skal blant annet omtale innvandreres særskilte utfordringer.

Folkehelseperspektivet er sentralt i Samhandlingsreformen. I reformen er mer helsefremmende og forebyggende arbeid en viktig strategi for å nå målet om en bærekraftig helsetjeneste. Samhandlingsreformen har som mål å utvikle en likeverdig helse- og omsorgstjeneste som svarer på brukernes behov for koordinerte tjenester. Regjeringen vil fange opp utfordringer innvan-

drere står overfor gjennom dialogprosesser som er et sentralt element i gjennomføringen av reformen. Hensikten er at god forståelse av pasientens behov for tjenester skal gi grunnlag for å identifisere og iverksette nødvendige systemtiltak.

Ny lov om folkehelsearbeid (folkehelseoven) trådte i kraft 1. januar 2012. Loven legger et større og mer helhetlig ansvar for det lokale folkehelsearbeidet til kommuner og fylkeskommuner gjennom de virkemidler de rår over. For å ha et bedre utgangspunkt i arbeidet for å utjevne sosiale helseforskjeller pålegges kommuner og fylkeskommuner å skaffe seg oversikt over helsetilstanden i befolkningen og over den sosiale fordelingen av faktorer, herunder levekårsfaktorer, som påvirker helsen. Basert på denne oversikten skal kommunene fastsette mål og strategier samt iverksette nødvendige forebyggende tiltak. Dette innebærer at kommuner med spesielle folkehelseutfordringer blant innvandrere, skal utvikle mål, strategier og tiltak for å møte disse.

Sosiale forskjeller, som kommer til uttrykk gjennom utdanning, inntekt og bolig, gir seg utslag i forskjeller i helseadferd. De med lang utdanning og høy inntekt er for eksempel mer fysisk aktive og spiser sunnest. Det er først og fremst i denne sammenhengen innvandreres helseadferd må forstås. Flere undersøkelser har vist at mange innvandrere med lav og middels inntekt er lite fysisk aktive. Dette øker sykdomsrisikoen.

Helsemyndighetene lanserte nye kostråd i 2011. Målet med kostrådene er at folk flest skal ha et godt grunnlag for å sette sammen et kosthold som kan forebygge kroniske sykdommer. Kostrådene tar utgangspunkt i matvarer og en matkultur som er vanlig i Norge. Blant dem som ikke baserer sitt kosthold på tradisjonell norsk kost, kan det være mer utfordrende å innarbeide kostrådene. Det er i den forbindelse satt i gang et arbeid for å tilpasse informasjon om rådene til ulike grupper innvandrere. Helsedirektoratet har ansvar for dette og samarbeider med relevante organisasjoner og etater.

#### **5.4 Forebyggende helse- og omsorgstjenester**

Det forebyggende helsearbeidet skal rette seg mot grupper i befolkningen med særlige risiko- og helseproblemer. Enkelte innvandrergupper benytter seg i liten grad av tilbud om fysisk aktivitet og andre folkehelseiltak. De involverer seg i mindre grad enn befolkningen ellers i for eksem-

pel idrettslag, og de benytter i mindre grad kommersielle treningstilbud. Det gjelder særlig kvinner. Dette har bidratt til å forsterke helseforskjeller mellom innvandrere og befolkningen for øvrig. At kvinners fysiske og psykiske helse i flere innvandrergupper er dokumentert dårligere enn menns, taler for at det bør legges spesiell vekt på kvinners helse i det forebyggende arbeidet. Kvinner med innvandrerbakgrunn har i større grad enn resten av befolkningen helseproblemer som kan relateres til livsstil. I flere kommuner med en høy andel innvandrere har det derfor blitt etablert lavterskeltilbud med veiledning og oppfølging i levevaner rettet mot innvandrere generelt og kvinnelige innvandrere spesielt.

Som en del av samhandlingsreformen har mange kommuner opprettet frisklivssentraler. En frisklivssentral tilbyr hjelp til endring og mestring av levevaner ved hjelp av motivasjonssamtaler, fysiske aktivitetstilbud, tilbud for kostholdsendring og tilbud om røykeslutt. Mange frisklivssentraler har egne tiltak rettet mot innvandrere og arbeider aktivt for å rekruttere innvandrere i tilbudene.

Regjeringen ser det som ønskelig at flere kommuner etablerer frisklivssentraler for å fremme sunne levevaner. Det er særlig viktig å legge vekt på å nå ut til innvandrere. Helsedirektoratet har laget en veileder for etablering og organisering av slike sentraler.

Helsestasjoner og skolehelsetjenesten er særlig viktige aktører i det forebyggende arbeidet. Disse tjenestene skal være lavterskeltilbud for barn og unge som bidrar med tidlig hjelp, blant annet til barn og unge med psykiske problemer. Særlig er skolehelsetjenesten viktig fordi den gjennom skolen har en kontaktflate ut mot alle barn. Det gir en helt spesiell mulighet til å fange opp de som trenger hjelp.

Regjeringen har som en del av områdesatsingene i Groruddalen og Søndre Nordstrand prøvd ut flere folkehelseiltak som har gitt gode resultater. Folkehelseprosjektene legger blant annet vekt på å fremme god helse og forebygge sykdom relatert til livsstil blant innvandrere. Tilbudene er populære og har ført til mye entusiasme og oppmerksomhet i lokalmiljøene. Blant prosjektene kan STORK Groruddalen vise til spesielt gode resultater. Prosjektet har som formål å forebygge diabetes 2 og overvekt i befolkningen og består av en kartleggingsdel og en intervensjonsdel. Helsestasjonene tilbyr alle gravide et forsterket tilbud i svangerskapet og barseltiden. Prosjektet retter seg mot alle gravide i prosjektområdene, men har særlig forsøkt å nå ut til gravide med innvandrer-

**Boks 5.4 «Diahelse»**

Diahelse er et samarbeidsprosjekt mellom Drammen kommune, Fjell legesenter og Vestre Viken Helseforetak – Drammen sykehus. Prosjektet retter seg mot innvandrerkvinner med diabetes. Prosjektet innebærer opplæring om diabetes, om å leve med diabetes og om levevaner. Brukerne kurses i hvordan fysisk aktivitet og sunt kosthold kan gjøre det mulig å leve godt med sykdommen. Prosjektet skal utvikle modeller som også kan brukes på andre grupper og diagnoser. Diahelse kan vise til gode resultater og stor tilfredshet blant brukerne. Erfaringene viser at det er stort behov for særlig tilrettelagte tiltak mot spesielt utsatte innvandrergrupper.

bakgrunn. Resultater fra prosjektet viser at helsearbeidere har fått bedre kompetanse, og de bekrefter at ved å ta i bruk og styrke en lavterskeltjeneste som helsestasjonen, kan man nå utsatte grupper. Det er utarbeidet informasjonsmaterieell på åtte språk.

Et eksempel på et enkelt målrettet forebyggings tiltak er ordningen med utdeling av gratis vitamin D-tilskudd til spedbarn med innvandrerbakgrunn. Tiltaket ble etablert for å bedre vitamin-D-statusen og forebygge rakitt. Ordningen er landsomfattende, og tilskuddet gis via helsestasjonene. Det er utarbeidet informasjonsmaterieell knyttet til dette tiltaket på ulike språk.

## 5.5 Bedre helse- og omsorgstilbud på viktige områder

Endringer i befolkningssammensetningen gir nye utfordringer i ulike deler av helse- og omsorgstjenestene. Det er en særlig utfordring å sikre at personer med innvandrerbakgrunn får et like godt tilbud som den øvrige befolkningen i alle deler av tjenestene.

### 5.5.1 Psykisk helse

Enkelte grupper innvandrere har dårligere psykisk helse enn den øvrige befolkningen. Særlig blant flyktninger er det mange som sliter med senvirkninger av krig, forfølgelse og flukt. I tillegg til de belastninger de har vært utsatt for før de fikk

opphold i Norge, kommer belastninger knyttet til lange opphold på asylmottak og en vanskelig eksiltilværelse, for eksempel problemer med å få jobb eller opplevelse av diskriminering.

Dramatiske hendelser i opprinnelseslandet, for eksempel krig eller katastrofer, kan være alvorlige psykiske tilleggslastninger for en del innvandrere. Traumatiske hendelser kan oppleves som overveldende, truende mot eget eller andres liv og helse, og kan føre til følelser av intens frykt, manglende kontroll og/eller hjelpeløshet. Mellommenneskelige traumer er hendelser utført av mennesker mot andre mennesker, som krig, terrorisme og tortur. Ikke-mellommenneskelige traumer kan være naturkatastrofer, ulykker eller livstruende sykdom. Forskning tyder på at mellommenneskelige traumatiske hendelser i større grad kan forårsake langvarige posttraumatiske stresslidelser (Oppedal mfl. 2011)

Barn og unge med innvandrerbakgrunn ser ut til å ha flere symptomer på angst og depresjon enn andre barn. Det er imidlertid store variasjoner, både mellom innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre og mellom barn og unge med ulik landbakgrunn.

Enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger har dårligere psykisk helse enn barn som bor sammen med foreldrene sine. Blant enslige mindreårige asylsøkere er depresjon, posttraumatiske stresslidelser og atferdsproblemer de hyppigst forekommende lidelsene. En undersøkelse fra 2009 viser at nivået av depressive plager blant bosatte enslige mindreårige er svært høyt sammenliknet med et normalutvalg, selv etter flere års bosetting i Norge (Oppedal mfl. 2009).

Området psykiske helse ble styrket gjennom Opptappingsplanen for psykisk helse i perioden 1998-2008. Det gjelder det kommunale tilbudet og tilbudet i spesialisthelsetjenesten, i tillegg til en omfattende satsing på kompetansetilbud og kompetansestrukturer. Likevel er det fortsatt store utfordringer på begge nivåer, spesielt når det gjelder utbygging av lavterskeltilbud i kommunene og samarbeid med andre sektorer. Det er et stort behov for kompetanse i tjenestene, blant annet knyttet til vold og traumatisk stress.

Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress, utvikler og sprer kunnskap om vold og traumatisk stress, herunder forskning knyttet til flyktninghelse og traumatiserte flyktninger. For å øke kompetansen blant ansatte i asylmottak om psykiske vansker og symptomer og voldsrisiko, er en undervisningspakke om innvandrerhelse under utarbeiding. I tillegg har de fem regionale

ressurssentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) asylsøkere og flyktninger som to av flere målgrupper. Sentrene skal undervise og veilede alle tjenestene samt gi informasjon og etablere nettverk mellom de instansene i regionen som jobber særskilt med traumer i disse gruppene.

På det psykiske helseområdet er det fortsatt store udekkede behov for bedre kompetanse og tjenester for hele befolkningen. Satsingen på å gjøre den psykiske helsetjenesten bedre pågår, men vil ta tid. Det er en særlig utfordring å sikre at innvandrere får et like godt tilbud som den øvrige befolkningen.

### 5.5.2 Rusmiddelpolitikk

Forskning tyder på at personer med bakgrunn fra Asia og Afrika bruker mindre rusmidler enn innvandrere fra Europa og personer uten innvandrerbakgrunn. Forbruket av alkohol, hasj og snus er lavere både blant voksne og ungdom med bakgrunn fra Asia og Afrika, spesielt blant kvinner med slik bakgrunn. Ungdom med innvandrerbakgrunn bruker i hovedsak mindre rusmidler enn annen ungdom og kan i noen tilfeller bidra til redusert alkoholforbruk for andre. Det er imidlertid dokumentert noen endringer i dette bildet. Det er en viss økning i samlet bruk av rusmidler, og mye tyder på at ungdom med innvandrerbakgrunn til en viss grad tilpasser seg norske rusvaner.

En kunnskapsoversikt fra 2008 viser at det er forskjeller i rusmiddelbruken til ungdom med innvandrerbakgrunn og andre ungdommer (Bergengen og Larsen 2008). De som bruker rusmidler i førstnevnte gruppe, begynner bruken seinere og holder oftere bruken skjult. Deres rusmiddelproblemer oppdages dessuten seinere. Kunnskapsoversikten understreker at ungdom med innvandrerbakgrunn er en uensartet gruppe med stor variasjon i bruk av rusmidler, blant annet ut fra landbakgrunn. Det er dermed viktig at tjenesteapparatet møter den enkelte og tilbyr likeverdige tjenester uavhengig av bakgrunn.

Både i europeisk og norsk sammenheng er det eksempler på at rusmiddelavhengige med innvandrerbakgrunn, enten får hjelp i familien eller at de sendes tilbake til opprinnelseslandet for behandling. Kommunikasjonsproblemer, skepsis til hjelpeapparatet og liten kunnskap om hvilke tilbud som finnes kan føre til at personer med innvandrerbakgrunn ikke søker hjelp i samme grad som andre.

Helse- og omsorgsdepartementet la i 2012 fram Meld. St. 30 (2011-2012) *Se meg! En helhetlig*

*rusmiddelpolitikk* som blant annet omtaler temaet innvandrere og bruk av rusmidler.

### 5.5.3 Smittsomme sykdommer

Norge har en konsentrert hivepidemi. Det vil si at det er enkelte grupper i samfunnet som er mer utsatt for å bli smittet og som lever med hiv. Tall fra Folkehelseinstituttet fra 2011 (MSIS-rapporteringen) viser at flyktninger, asylsøkere og familieinnvandrere fra enkelte land til sammen utgjorde om lag halvparten av alle nydiagnostiserte med hiv. Det antas at 1300-1500 innvandrere lever med hiv i Norge. utfordringer for innvandrere med hiv er blant annet stigmatisering av hivpositive innad i miljøene og lavt kunnskapsnivå om å leve med hiv.

Et viktig mål i den nasjonale hivstrategien *Aksept og mestrings* (2009-2014) er å sikre tidlig avdekking av hivdiagnose og god oppfølging av særlig sårbare personer. Det er viktig å gjøre helsetjenesten tilgjengelig for innvandrere og sikre god informasjon om hiv. Helse- og omsorgsdepartementet vil fortsette finansiering av forebyggende tiltak som fungerer for innvandrere når det gjelder forebygging, omsorg og støtte.

Nesten 90 prosent av nydiagnostiserte tuberkulosestilfeller i Norge kommer fra land med både høy forekomst av tuberkulose og hiv. Det må derfor antas at en viss andel fra denne gruppen har dobbelinfeksjon. Dobbelinfeksjon tuberkulose og hiv er inkludert på listen over sykdommer som skal meldes til meldesystemet for smittsomme sykdommer, med virkning fra 1.7.2012 (MSIS- og Tuberkuloseregisterforskriften). Med denne overvåkingen vil helsemyndighetene få et bedre grunnlag til sette i verk tiltak og gi råd.

I Norge oppdages kun 25 prosent av tuberkulosediagnosene gjennom tuberkuloseforskriftens rutineundersøkelser av innvandrere ved ankomst til Norge. De viser at en høy andel personer er smittet og har såkalt latent tuberkulose. Risikoen for at disse blir syke er størst de første par årene etter smitte, men varer livet ut.

Kommunene har primæransvaret for gjennomføringen av tuberkulosekontrollen, og skal blant annet ha et eget tuberkulosekontrollprogram som del av smittevernplanen.

### 5.5.4 Tannhelse

Generelt sett ser tannhelsen blant barn med innvandrerbakgrunn ut til å være dårligere enn blant andre barn i Norge. Økt forekomst av hull i tenene kan skyldes uheldig kosthold, dårlig tannhygiene og mindre bruk av fluorholdig tannkrem.

Forskjellene jevner seg ut med barnas økende alder. Det er lite kunnskap om ulikheter mellom ulike grupper med slik bakgrunn. Det finnes ikke systematisk registrering eller innhenting av data over tannhelsetilstanden i den voksne befolkningen i Norge.

Etter lov om tannhelsetjenesten har fylkeskommunen et ansvar for å fremme tannhelsen i befolkningen og gjennom tannhelsetjenesten sørge for nødvendig forebygging og behandling. Den skal spre opplysning om, og øke interessen for, hva den enkelte selv og allmennheten kan gjøre for å fremme tannhelsen. Videre skal tannhelsetjenesten organisere forebyggende tiltak for hele befolkningen og gi et regelmessig og oppsøkende tilbud om tannhelsetjenester til nærmere definerte grupper av befolkningen, herunder barn og unge.

Det er utarbeidet informasjonsmateriale til bruk for foreldre, barn og unge med innvandrerbakgrunn. Det er gitt økonomisk støtte til å utarbeide filmer og brosjyrer med kostholdsråd og tannhelseinformasjon på mange språk. Noe materiell er basert på billedspråk og symboler, tilpasset kommunikasjon med personer som ikke kan norsk.

### 5.5.5 Omsorgstjenester

Alt tyder på at norske kommuner må forberede seg på større etterspørsel etter omsorgstjenester

fra innvandrere. Selv om antallet eldre innvandrere i dag er lavt, vil antallet øke betydelig i årene som kommer. Helse- og omsorgstjenestene vil måtte tilrettelegges på en måte som sikrer at disse får kvalitativt gode, individuelle, fleksible og helhetlige løsninger.

En kartlegging i norske kommuner (Ingebretsen 2011) viser at tre fjerdedeler av de 226 kommunene som besvarte undersøkelsen, har en viss etterspørsel etter omsorgstjenester fra personer med innvandrerbakgrunn, og at halvparten forventer en økning i årene framover. Dette er spesielt tilfelle i de største og mest sentrale kommunene.

Av de ulike tjenestene er det hjemmesykepleie som etterspørres oftest, deretter følger andre hjemmetjenester. Halvparten av kommunene har en viss etterspørsel etter kortidsopphold og fire av ti etter langtidsopphold i sykehjem.

På spørsmål om hvor tilfredsstillende omsorgstjenestens tilbud er tilrettelagt for personer med innvandrerbakgrunn, mener omtrent en tredjedel av kommunene at tilbudet er tilfredsstillende, og en tredjedel mener det er både-og. Blant den siste tredjedelen av kommunene gir de fleste uttrykk for at spørsmålet er uaktuelt for dem, men et fåtall (5 prosent av alle) gir uttrykk for at tilbudet er utilfredsstillende.

Kommunene gir uttrykk for at utfordringene i omsorg for brukere med innvandrerbakgrunn gjelder språk, kommunikasjon og ulikheter i kul-

### Boks 5.5 Kvalifisering av helsefagarbeidere

Bergen kommune, NAV og Hordaland fylkeskommune har de senere årene samarbeidet om å kvalifisere voksne innvandrere i helsearbeiderfaget. Tiltaket retter seg primært mot flyktninger som har fullført grunnskoleutdanning. Samarbeidet har bakgrunn i intensjonsavtale mellom Bergen kommune og NAV om opplæring av innvandrere i helsearbeiderfaget. Etter et ettårig, prekvalifiserende forkurs som kombinerer helsefag, norskopplæring og veiledet arbeidspraksis innen pleie, kan kandidatene velge mellom a) et fireårig løp i helsearbeiderfag (VG1, VG2 og løp som voksenlærling) eller b) et femårig praksiskandidatløp med opplæring på en arbeidsplass. Det første året får deltakerne dekket sitt livsopphold gjennom kursstønning fra NAV, og gjennom egen inntekt fra lønnet arbeid eller individstønning for deltakere som er på praksis-

plass. Kandidatene i alternativ a) må selv finansiere livsopphold gjennom egen inntekt og evt. studielån det andre året, og de resterende to årene får de lærlingelønn. Kandidatene i alternativ b) mottar individstønning fra NAV i praksisperioden og NAV yter månedlig tilskudd pr deltaker til Bergen kommune til oppfølging av deltakerne. Etter praksisåret tilsettes deltakerne som assistenter i hundre prosent stilling i Bergen kommune. NAV yter lønnstilskudd det første halve året.

Samarbeidet ble satt i gang i 2007/2008, og ti kandidater er utdannet så langt. Samtlige er nå ansatt i Bergen kommune som faste vikarer i et 80 prosent tilsetningsforhold og kandidatene vil fases inn i fast turnus etter hvert som dette er mulig.



tur, vaner og religiøs praksis. Noen nevner spesielt utfordringer i møte med flyktninger med psykiske plager etter traumer. Vurdering av funksjonsnivå eller sykdomsutvikling ved psykisk utviklingshemming og demens kan representere en ekstra utfordring når brukerne har annen kultur- bakgrunn og et annet morsmål enn norsk, særlig når det ikke finnes gode metoder for kartlegging.

Regjeringen vil satse spesielt på å kvalifisere personer med innvandrerbakgrunn i helsearbeiderfaget. Satsingen vil stimulere til å opprette yrkesrettet språkopplæring innenfor helsearbeiderfaget og bidra til å øke tilgangen på helsefagarbeidere til omsorgssektoren, spesielt i storbyene. Satsingen vil inngå i Kompetanseløftet 2015.

### **Regjeringen vil**

- bidra til likeverdige helse- og omsorgstjenester, blant annet gjennom bedre tilrettelagt informasjon
- legge fram en melding til Stortinget om folkehelse i 2013 som blant annet skal omtale innvandre- res særskilte utfordringer
- legge fram en nasjonal strategi om innvandre- res helse i 2013
- sette i gang en egen satsing for å kvalifisere flere med innvandrerbakgrunn i helsearbeider- faget
- forbedre kunnskapsgrunnlaget om innvandre- res helse og deres bruk av helsetjenester

## 6 Oppvekst og familie

Barna er framtida, men barndommen har også egenverdi. Alle barn og unge, jenter og gutter, skal ha gode oppvekstvilkår og like muligheter til utdanning og livsutfoldelse. Regjeringen setter vern av barns rettigheter høyt. Det å ha bakgrunn fra og kjennskap til andre land og kulturer er en ressurs, for den enkelte og for samfunnet. Barn og unge med innvandrerbakgrunn skal ikke møte flere barrierer enn andre barn og ungdom, verken i samfunnet eller i sin egen familie.

Alle foreldre har ansvar for å veilede og støtte sine barn slik at de kan delta i skole- og fritidsaktiviteter, og slik at de får muligheter til å ta selvstendige valg. Regjeringen vil tilrettelegge for at viktige arenaer i det norske fellesskapet er åpne og tilgjengelige for alle barn og unge.

Regjeringen vil skape gode rammevilkår for alle familier i Norge, og bidra til at alle får like muligheter uavhengig av kjønn. Myndigheter som jobber med barn, som barnevernet, skal gi hjelp til alle som har behov for det, og alle familier skal være sikre på å bli behandlet likeverdig.

### 6.1 Oppvekst og levekår

Oppvekstpolitikken og innsats på politikkområder rettet mot familien skal legge til rette for en trygg økonomisk og sosial situasjon for barn, ungdom og deres familier. Barns rettigheter gjenspeiles i det norske lovverket, og FN's barnekonvensjon er inkorporert i norsk lov. I barndommen legges mange av premissene for livet som voksen. Gode oppvekstvilkår gir utviklingsmuligheter og bidrar til sosial mobilitet og utjevning. De aller fleste barn i Norge i dag har gode oppvekstvilkår og en trygg barndom.

Det bor i underkant av 1,2 millioner barn og unge under 18 år i Norge. Av disse er ca. 5 prosent innvandrere og ca. 7 prosent norskfødte barn med innvandrerforeldre. Blant barn som selv har innvandret kommer de største gruppene fra Polen (7 700), Somalia (4 400) og Irak (3 600), mens blant norskfødte barn med innvandrerforeldre har de fleste bakgrunn fra Pakistan (8 600), Somalia (8 200) og Irak (7 100) (SSB 2012).

Det å ha bakgrunn fra eller kjennskap til ulike kulturtradisjoner, land og språk er ressurser for barna som vokser opp i Norge i dag. Det å ha en ung befolkningsgruppe med slike ressurser er også en fordel for det norske samfunnet i framtiden. Det er heller ingen motsetning mellom det å ha identitet og tilhørighet knyttet til et annet land og det å være norsk.

Samtidig kan barn og unge med erfaringer fra krig, barn med foreldre som ikke behersker norsk, eller barn med foreldre som ikke kommer inn i arbeidsmarkedet, ha noen ekstra utfordringer når det gjelder å delta og benytte seg av mulighetene i samfunnet. Regjeringen legger stor vekt på at alle barn og unge i Norge, både jenter og gutter, skal få likeverdig opplæring gjennom en god offentlig skole, jf. kap. 4.6, slik at de får muligheter til å delta og benytte sine ressurser. Regjeringen legger videre vekt på å understøtte foreldre som ressurser for barna sine. God norsk-opplæring, informasjon om rettigheter og plikter i det norske samfunnet, og rask inngang i arbeidsmarkedet eller i kvalifisering for nyankomne innvandrere er i så måte viktig.

#### 6.1.1 Fattigdom blant barn

Selv om Norge er blant landene i verden med minst forskjeller i levekår, og de aller fleste har det økonomisk trygt, er det en stor utfordring at antallet barn som lever i familier med vedvarende lavinntekt har økt de siste årene. Økningen må til dels sees i sammenheng med en økt innvandring og med det flere nyankomne innvandrere. Forskning viser at økonomisk marginalisering går i arv mellom generasjoner, og vedvarende fattigdom rammer barn særskilt fordi de ikke selv kan påvirke situasjonen (Fløtten 2009, Lorentzen og Nielsen 2008). I et velferdssamfunn som det norske er det naturlig å ta utgangspunkt i en relativ fattigdomsforståelse særlig når det gjelder fattigdom blant barn. En relativ tilnærming tar utgangspunkt i fattigdom som et sosialt fenomen og relaterer den enkeltes inntekt og levekår til den generelle levestandarden i samfunnet.

Materielt sett er det skjedd en stor velstandsutvikling i Norge i det siste tiåret. Deltakelse i kultur-, ferie- og fritidsaktiviteter koster stadig mer i form av deltakelsesavgifter, utstyr og reiser. Dette har ført til større forskjell mellom barn som kan delta på hva de vil, og dem som ikke kan. Når forskjellene blir tydeligere, er den sosiale belastningen større for dem som står utenfor over tid.

Regjeringen arbeider for at alle barn skal ha barnehage-, skole-, kultur- og fritidstilbud der de får muligheter til å utvikle seg. Det arbeides også for å gi gode tilbud til utsatte unge, som barn med tiltak i barnevernet og tiltak for ungdom som står i fare for å falle utenfor arbeidsliv og utdanning. Tiltakene skal bidra til at ungdom som allerede befinner seg utenfor, vender tilbake til skolen eller kommer ut i arbeid.

Blant barn og unge som lever i familier med vedvarende lavinntekt, er barn og unge med innvandrerbakgrunn overrepresentert. Fire av ti barn med vedvarende lavinntekt har innvandrerbakgrunn. Av 74 000 barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt i treårsperioden 2008–2010 (60 prosent av medianinntekten, EU-ekvivalensskala), hadde ca. 31 000 bakgrunn fra land i Asia, Afrika, Latin-Amerika eller Øst-Europa. Forekomsten av lavinntekt blant innvandrere og deres barn varierer ut fra landbakgrunn, migrasjonsårsak og botid i Norge. Den høyeste andelen med vedvarende lavinntekt finnes blant barn med bakgrunn fra Afghanistan, Irak og Somalia der henholdsvis 48, 53 og 70 prosent bor i familier med vedvarende lavinntekt. Dette er i stor grad familier som har flyktningbakgrunn.

For å forebygge og redusere fattigdom blant barn og barnefamilier må det legges til rette for økt yrkesdeltakelse blant foreldre. Regjeringen prioriterer en ekstra innsats for å øke sysselsettingen blant innvandrere med lav deltakelse i arbeidslivet, jf. kap. 3.1. Dette vil ha stor betydning for barns oppvekst og levekår. Det vises også til Meld. St. 30 (2010-2011) *Fordelingsmeldingen*.

Bergeutvalget viser til at barnefamilier i mottak mest sannsynlig er de med dårligst økonomiske kår i Norge. En asylsøker som er aleneforsørger vil for eksempel ha under halvparten så mye penger til disposisjon som en tilsvarende familie som mottar sosialhjelp, barnetrygd og kontantstøtte, boutgifter holdt utenfor (NOU 2011: 10 *I velferdsstatens venterom*). Både den økonomiske situasjonen til barn i mottak og usikkerheten knyttet til framtiden deres er en belastning. Som varslet i Meld. St. 27 (2011-2012) *Barn på flukt*, vil regjeringen følge med på barnas levekår i mottak, herunder hvordan ulike offentlige tjenes-

ter som helse og barnevern ivaretar barna. Regjeringen vil ta initiativ til at situasjonen til barn i mottak kartlegges og evalueres med jevne mellomrom. Barn er også en prioritert gruppe i bosettingsarbeidet. Regjeringen har endret målet for bosetting av familier med barn under 18 år fra mottak; 90 prosent skal være bosatt innen tre måneder etter vedtak om opphold. Regjeringen foreslår videre en mer forpliktende bosettingsavtale med KS som skal redusere tiden det tar å bosette flyktninger i kommunene, jf. kap. 7.4.

### 6.1.2 Deltakelse i fritidsaktiviteter

Regjeringens mål er at alle barn og unge skal ha tilgang til og muligheter til å delta i ulike typer fritidsaktiviteter. Deltakelse i fritidsaktiviteter er viktig for sosialisering og læring, og ikke minst for fysisk utfoldelse gjennom idrett. For mange barn og unge er idretten den viktigste møteplassen ved siden av skolen. Gjennom deltakelse i aktiviteter på fritiden og gjennom deltakelse i frivillige organisasjoner utvikles tillit, sosiale ferdigheter og sosialt nettverk.

I et mangfoldig samfunn vil ulike mennesker naturlig nok ha ulike interesser og delta i ulike typer fritidsaktiviteter. Dette gjelder også barn og ungdom. Det er derfor ikke et mål at alle skal delta i de samme typene fritidsaktiviteter. Det som er viktig er å sikre at alle har muligheter til å delta, å engasjere seg og å utvikle og forfølge sine interesser. Interesser, ikke sosial bakgrunn, kjønn eller opplevelse av diskriminering, skal avgjøre i hvilken grad og hvor barn deltar. Samtidig er det ikke nok å fokusere på barrierer. Det må aktiv stimulering og rekruttering til, fra kommuner, idretten, barne- og ungdomsorganisasjoner, fritidsklubber og frivillige organisasjoner, ettersom mange fritidsaktiviteter krever initiativ og aktiv medvirkning av barn og unge – og foreldre.

Barn er forskjellige og har ulike ønsker og behov. Det er naturlig nok store variasjoner med hensyn til hvilke typer fritidsaktiviteter barn og unge med innvandrerbakgrunn deltar i, som blant andre barn. Som gruppe deltar barn og unge med innvandrerbakgrunn imidlertid i mindre grad i tradisjonelt norske fritidsaktiviteter. Særlig gjelder dette enkelte grupper av jenter med innvandrerbakgrunn, selv om det også her er store variasjoner avhengig av landbakgrunn. Gutter med innvandrerbakgrunn er nesten like aktive i organisert idrett som gutter uten innvandrerbakgrunn. Jenter med innvandrerbakgrunn er imidlertid klart mindre aktive i organisert idrett enn jenter uten innvandrerbakgrunn.

Det er store variasjoner med hensyn til i hvor stor grad foreldre med innvandrerbakgrunn deltar i aktiviteter knyttet til barnas deltakelse i fritidsaktiviteter, som det også er for andre foreldre. I gjennomsnitt deltar imidlertid innvandrere som er foreldre i mindre grad enn andre foreldre i aktiviteter knyttet til barnas deltakelse.

En åpenbar årsak til lavere deltakelse av barn og unge med innvandrerbakgrunn er at mange organiserte fritidsaktiviteter koster en del og at barn og unge med innvandrerbakgrunn er overrepresentert blant de familiene som lever med vedvarende lavinntekt. En annen forklaring er at innvandrede foreldre har mindre kjennskap til det organiserte fritidsfeltet i Norge enn dem som selv har vokst opp i Norge. Rekruttering til idrett og fritidsaktiviteter skjer også ofte ved at man begynner med aktiviteter som noen man kjenner driver med. Kjønnforskjellene som finnes i deltakelsen, kan henge sammen med at det i ulike miljøer kan være ulike forventninger og tradisjoner til hva gutter og jenter skal bruke fritiden sin til.

### 6.1.3 Innsats for økt deltakelse

Kommunene har et særlig ansvar for å sikre at alle barn og unge har en god oppvekst, med et positivt fritidsmiljø og mulighet for deltakelse og innflytelse. Åpne og rimelige kultur-, ferie- og fritidstilbud i kommunene er av særlig betydning for barn og unge i familier med vedvarende lavinntekt. Det er særlig i de større byene det er utfordringer knyttet til barn og unges oppvekst og levekår, og det er også her flest barn og unge med innvandrerbakgrunn bor.

Tilskuddsordningen *Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn* er et slikt virkemiddel, med mål om å bedre oppvekst- og levekår for barn og unge i større bysamfunn. Et av hovedmålene med ordningen er å utvikle kunnskap om målrettede tiltak som kan motvirke utstøting og sosial isolasjon som følge av vedvarende lavinntekt. Gjennom ordningen gis det tilskudd til utvalgte bykommuner og bydeler i Oslo. Ordningen er todelt. Den har én satsing rettet mot utsatte barne- og ungdomsgrupper og miljø i alderen 10-20 år, og én satsing som tar sikte på å nå barn, unge og familier, som et ledd i den særskilte innsatsen mot fattigdom. Kulturdepartementet har styrket denne ordningen gjennom et eget program slik at flere barn og unge får muligheter til å delta i kultur- og fritidsaktiviteter, jf. Meld. St. 10 (2011–2012) *Kultur, inkludering og deltaking*.

I tillegg forvalter Arbeids- og velferdsdirektoratet en tilskuddsordning til tiltak for å forebygge

og redusere fattigdom blant barn, unge og barnefamilier som er i kontakt med de sosiale tjenestene i NAV-kontoret.

Lokale idrettslag er møteplasser på tvers av generasjoner og sosiale og kulturelle skillelinjer. Det er viktig at alle grupper har muligheter til å velge og delta i både den organiserte idretten og i egenorganisert fysisk aktivitet. Gjennom en økt satsing på å utvikle inkluderende idrettstilbud for både barn og ungdom, og gjennom en styrking av idrettslagenes rammebetingelser, ønsker regjeringen å legge til rette for en åpen og inkluderende idrett. Innenfor rammen av idrettspolitikken vil det iverksettes målrettede forsøk og tiltak for å stimulere til aktivitet for inaktive eller de som har et lavt aktivitetsnivå. Det vises til Meld. St. 26 (2011–2012) *Den norske idrettsmodellen*.

Møre og Romsdal fylkeskommune innførte sommeren 2012 et opplevelseskort som gir barn og unge fra familier med lav inntekt mulighet til å delta på aktiviteter og kulturopplevelser sammen med andre barn og unge i lokalsamfunnet. NAV-kontoret har ansvar for tildeling av opplevelseskortet. Regjeringen ønsker at ordningen skal bli et nasjonalt pilotprosjekt og støtter opplevelseskortet i Møre og Romsdal i en forsøksperiode på to år. Ordningen skal evalueres, jf. Meld. St. 10 (2011–2012) *Kultur, inkludering og deltaking*.

De landsomfattende frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene er viktige aktører for å skape gode oppvekstmuligheter for barn og unge. For å sikre barn og unges deltakelse og engasjement gir regjeringen en grunnstøtte til disse organisasjonenes nasjonale og internasjonale arbeid. Tilskuddet blir forvaltet av Fordelingsutvalget. Tilskuddsordningen skal stimulere organisasjonene til engasjement og medansvar nasjonalt og/eller internasjonalt, og sikre organisasjonene som arena for medbestemmelse og demokrati.

Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) har over flere år jobbet systematisk for å rekruttere og veilede grupper i organisasjonsbygging og -utvikling. I 2011 ga LNU ut en rapport som viser medlemsvekst i de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene. Her trekker de fram at noe av dette skyldes etablering av nye organisasjoner for og av barn og unge med innvandrerbakgrunn. Flere slike organisasjoner får grunnstøtte fra tilskuddsordningen til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner.

Videre forvalter LNU prosjektstøtteordning *Mangfold og inkludering* på vegne av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Formålet med ordningen er å stimulere til prosjekter som setter fokus på mangfold, holdninger og del-

takelse. Barne- og ungdomsorganisasjoner, fritidsklubber, ungdomshus og lokale ungdomsmiljø er de sentrale målgruppene.

Det vises for øvrig til kapittel 11 om innflytelse og frivillighet.

## 6.2 Et godt barnevern for alle barn

Barnevernet skal beskytte og hjelpe de mest utsatte barna. Barnevernets hovedoppgave er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Et sentralt mål for regjeringen er likeverdige barnevernstjenester for alle barn, og et barnevern med tillit i befolkningen. Tillit er imidlertid ikke bare et spørsmål om å ha tillit i befolkningen, det handler også om å skape tillit i den enkelte sak.

Omsorg for og oppdragelse av barn er i første rekke foreldrenes ansvar. Foreldre kan likevel ha behov for hjelp i kortere eller lengre perioder, for eksempel på grunn av en vanskelig livssituasjon. I slike tilfeller kan barnevernet bistå barn og familier for å sikre barnas levekår og utviklingsmuligheter. Noen barn lever under forhold med alvorlig omsorgssvikt. I slike tilfeller skal det offentlige gripe inn og vurdere å overta omsorgen for barnet.

En barnevernssak starter som oftest med at barnevernet mottar en bekymringsmelding om et barn. Alle meldinger skal vurderes av barnevernstjenesten, og dersom barnevernet finner grunn til det, blir sakene undersøkt nærmere. Den største gruppen som tar kontakt med barnevernet er foreldre selv. Barnehage, skole, fastlege, helsestasjon og politi er offentlige instanser som møter barn og unge. De har melde- og opplysningsplikt til barnevernet.

### 6.2.1 Barnevernets arbeid

Alle barn i Norge, uavhengig av bakgrunn, skal ha tilgang til gode og likverdige barnevernstjenester. Barnevernets arbeid er regulert i barnevernloven. Barnevernloven gjelder for barn i alderen 0-18 år, men barneverntiltak som er igangsatt før fylte 18 år, kan ved samtykke opprettholdes til fylte 23 år. Barnevernloven gjelder for alle barn som oppholder seg i Norge. Dette innebærer at barn, uansett bakgrunn, skal vurderes og behandles ut fra de samme lovbestemmelsene. Omsorgssvikt og mishandling kan aldri bortforklares eller overses med henvisning til kulturelle forskjeller.

Barnevernets hjelp til det enkelte barnet skal alltid gis og tilrettelegges ut fra barnets situasjon og behov. For å finne fram til hva som er det enkelte barns beste, kreves det differensiert kompetanse i barnevernet. Regjeringen har de senere årene iverksatt flere tiltak over hele landet for å styrke den flerkulturelle kompetansen i barnevernet. Slik kompetanse styrker barnevernsansattes bevissthet om egen og andres kultur og bidrar til å skape større trygghet i samhandling med en mangfoldig brukergruppe.

I 2011 mottok 52 100 barn tiltak fra barnevernet. I 2009 var det tilsvarende tallet 46 487. Andelen innvandrerbarn og norskfødte barn med innvandrerforeldre økte fra 16 prosent (av alle barn med tiltak) i 2004 til 21 prosent i 2009. Denne økningen må sees i sammenheng med at det totale antallet barn og unge (0-22 år) med innvandrerbakgrunn har økt med hele 41 prosent i denne femårsperioden (Kalve og Dyrhaug 2009).

80 prosent av alle barn som mottok tiltak i barnevernet ved utgangen av 2009 mottok hjelpetiltak. Noen av hjelpetiltakene er foreldrestøttende tiltak, og har som mål å bedre foreldrenes omsorgsevne. Andre tiltak retter seg mot barna. Eksempler på dette er barnehageplass og SFO. Gjennom disse tiltakene får barna kontakt med andre barn og voksne og får på denne måten styrket sine sosiale ferdigheter.

I noen saker er ikke hjelpetiltak nok for å gi barn nødvendig beskyttelse, hjelp eller omsorg. I disse tilfellene kan barnevernet overta omsorgen for barn for kortere eller lengre tid. Iblant blir dette en varig løsning. Omsorgsovertakelse er et svært alvorlig skritt å ta både overfor barnet og foreldrene. Dersom et barn skal plasseres utenfor hjemmet uten foreldrenes samtykke, må det treffes vedtak om dette i fylkesnemnda for barneverns og sosiale saker. Vedtak fattet i fylkesnemnda kan overprøves i tingretten.

Av 6 600 barn og unge under barnevernets omsorg ved utgangen av 2009 var 89 prosent uten innvandrerbakgrunn, 6 prosent innvandrere og 5 prosent norskfødte med innvandrerforeldre. Sett i forhold til barnebefolkningen er det flest barn som selv har innvandret med omsorgsvedtak; 9 av 1 000 i denne gruppen var under barnevernets omsorg i 2009, mens tilsvarende tall for barn uten innvandrerbakgrunn var 6 av 1 000 barn. Blant norskfødte barn med innvandrerforeldre var 4 av 1 000 barn under barnevernets omsorg.

Barnevernloven gjelder for alle barn i Norge uavhengig av oppholdsstatus og statsborgerskap. Som alle andre barn i Norge, har asylsøkere rett til å motta tjenester og tiltak etter lov om barne-

vernstjenester. Statlig regionalt barnevern skal gi alle enslige mindreårige asylsøkere under 15 år tilbud om opphold på et omsorgssenter. Utlendingsdirektoratet (UDI) er ansvarlig for å gi enslige mindreårige asylsøkere over 15 år tilbud om plass i mottak for enslige mindreårige eller i egne avdelinger tilknyttet ordinære asylmottak.

Dersom det kommunale barnevernet mottar en bekymringsmelding for et barn som har asylsøkerstatus, skal meldingen følges opp etter samme prosedyrer som gjelder for andre barnevernssaker. Rundskrivet Q-06/2010 *Barneverntjenestens ansvar for enslige mindreårige asylsøkere og andre mindreårige personer i mottak, omsorgssentre og kommuner* tydeliggjør hvilket ansvar det kommunale barnevernet har for barn med asylsøkerstatus.

Mindreårige ofre for menneskehandel er en særlig sårbar gruppe. Barnevernet har et særskilt ansvar for å beskytte barn mot denne formen for alvorlig overgrep. Stortinget har nylig vedtatt nye bestemmelser i barnevernloven om barn utsatt for menneskehandel. De nye bestemmelsene gir barnevernet mulighet til å plassere barn utsatt for menneskehandel midlertidig i institusjon uten barnets samtykke. Formålet med lovendringene er å ivareta barnets umiddelbare behov for beskyttelse og omsorg.

Barnevernloven gjelder som nevnt for alle som oppholder seg i landet. Samtidig skal barnevernet ta familiens og barnas oppholdsstatus med i en helhetsvurdering når de bestemmer hvilke tiltak som bør settes inn for å ivareta barnets behov. Dette innebærer blant annet at tiltak av langvarig karakter hovedsakelig vil komme på tale ved lengre opphold i landet. Hjelpetiltak, akutt plasseringer og liknende vil som oftest være mer aktuelle enn omsorgsovertakelse i situasjoner der familiens oppholdsstatus er uavklart.

### 6.2.2 Innsats for et likeverdig barnevern

Barnevernet håndterer noen av de mest utfordrende sakene det offentlige står ovenfor. For å kunne gjøre en god jobb for alle barn som oppholder seg i Norge, er barnevernsmyndighetene avhengige av å ha tilstrekkelig tillit i befolkningen. Uten denne tilliten vil personer la vær å melde fra sin bekymring om et barn til barnevernet. Foreldre vil heller ikke kontakte barnevernet for å søke nødvendig råd og hjelp. Alle barn og familier skal oppleve at barnevernet møter dem med respekt. Regjeringen jobber derfor kontinuerlig for å styrke barnevernets kompetanse i møte med barn og familier med innvandrerbakgrunn.

Dette er et langsiktig arbeid. De fleste foreldre har ikke egen erfaring med barnevernets arbeid, og mange innvandrere har heller ikke kjennskap til barnevernet som offentlig institusjon. Det er derfor også viktig med informasjon og dialog mellom myndigheter og ulike innvandrergrupper om barns rettigheter og barneoppdragelse i Norge, og barnevernets rolle og arbeidsmetoder. Informasjonsarbeidet må tilpasses målgruppens behov, og ikke begrenses kun til skriftlig formidling. Barne- ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) arbeider med en kommunikasjonsstrategi som vil ivareta utføringene knyttet til disse områdene. Regjeringen har gitt Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) et oppdrag om å ta kontakt med ulike innvandremiljøer for å få innspill til hvordan informasjon og kunnskap om blant annet barnevernet kan spres på en best mulig måte. IMDi samarbeider med Bufdir om dette. Det skal foretas en kartlegging for å finne mer ut av den faktiske situasjonen når det gjelder skepsis til barnevernet, hvilket omfang dette har og årsaker til manglende tillit. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har også jevnlig møter med Oslo kommune om barnevernets arbeid med familier med innvandrebakgrunn. Å gi tilpasset informasjon om norsk lov ved ankomst i Norge, er øg av stor betydning. Dette gjøres av politiet ved ankomst, i asylmottak og gjennom introduksjonsprogrammet for flyktninger.

I barnevernets arbeid med den enkelte familie er det avgjørende at alle parter forstår detaljene i og konsekvensene av det som blir sagt og skrevet. Informasjon må ofte gjentas og det kan være hensiktsmessig å snakke med barnet og familien om og hvordan de forstår informasjonen som gis. Ved å komme tidlig inn i familien, gjennom veiledning, råd og støtte til foreldre, kan barnevernet også skape tillit og samtidig iverksette tiltak som er til barnet beste. Undersøkelser viser varierende bruk av tolk i den kommunale barnevernstjenesten og i forskjellige barnevernsinstitusjoner. Regjeringen vil at barnevernet alltid benytter kvalifiserte tolker i situasjoner der det kan oppstå språkproblemer.

Regjeringen er også opptatt av at barn ikke skal brukes som tolk. Av hensyn både til barnet og de voksne, skal barn aldri behøve å komme i en situasjon hvor de må overbringe vanskelige meldinger som de selv ikke nødvendigvis skjønner rekkevidden av. Bufdir har utarbeidet egne retningslinjer for bestilling og bruk av tolk i barnevernsinstitusjoner og omsorgssentre. Retningslinjene skal bidra til å sikre at barnevernsinstitusjoner og omsorgssentre oppfyller sin veilednings- og informasjonsplikt til

### Boks 6.1 Kompetanseheving og informasjonsarbeid

Høgskolen i Oslo og Akershus er innvilget tilskudd til et pilotprosjekt over tre år (2011-2013) for å øke rekrutteringen av menn og studenter med minoritetsbakgrunn til barnevernpedagogutdanningen ved høgskolen. Hensikten er å utvikle en modell som kan spres til alle utdanningsinstitusjoner.

Videreutdanningen *Barnevern i et minoritetsperspektiv* ble utviklet for å styrke den flerkulturelle kompetansen i barnevernet. Videreutdanningen ble i 2008 og 2009 tilbudt ved høgskolene i Finnmark, Lillehammer, Oslo og Telemark. Evalueringer har konkludert med at videreutdanningen er faglig sterk og godt gjennomført, og tilbys ved de samme fire høgskolene fra høsten 2012. Høgskolene er også innvilget midler til et forsknings- og bokprosjekt basert på saker utformet av studenter ved videreutdanningen *Barnevern i et minoritetsperspektiv*. Sakene er hentet fra studentenes egne yrkeserfaringer. Prosjektet har som mål å utgi en bok som både skal kunne inngå som pensum på relevante utdanninger og være nyttig for praktisk arbeid i ulike deler av barnevernet. Prosjektet er planlagt ferdigstilt første halvår 2014.

Mentorordningen *Nattergalen* ble startet som et prøveprosjekt ved åtte høgskoler og uni-

versitetet i 2008. Studenter ved barnevern- eller sosialfagsutdanningene skal i ett skoleår være mentorer for barn med minoritetsbakgrunn i alderen 8-12 år. Hovedmålene med *Nattergalen* er å styrke den flerkulturelle kompetansen i barnevernet gjennom å gi studentene bedre kunnskap om barn, unge og familier med minoritetsbakgrunn, og bidra til at flere barn og unge med minoritetsbakgrunn fullfører videregående opplæring og fortsetter i høyere utdanning. Mentorordningen er evaluert, og ordningen er gjort permanent fra 2012. Til nå har over 400 barn hatt mentor ett skoleår.

Brosjyren *Til barnets beste*, utgitt av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet er en kilde til ytterligere informasjon om barnevernet. Brosjyren gir et kortfattet innblikk i hva barnevernet er og gjør. Brosjyren foreligger på norsk, somali, urdu, thai, arabisk, persisk, polsk, russisk og samisk. Videre har Bufdir utarbeidet en skolepakke bestående av to animasjonsfilmer og en håndbok som er formidlet til alle landets barneverntjenester. Med *skolepakken* kan barnevernsarbeideren kontakte skolene i sitt område og be lærerne om å få komme og informere om barnevernet.

brukerne, og sørge for at en sak er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Det vises også til kap. 13.1.2 og omtale av tolk.

Fosterhjem er det viktigste plasseringsalternativet når barnevernet overtar omsorgen for et barn. Mer enn fire av fem barn som det offentlige har omsorgen for, bor i fosterhjem. Bufdir har ansvar for å rekruttere fosterhjem og har blant annet igangsatt et systematisk rekrutteringsarbeid rettet mot ulike minoritetsgrupper.

Barnevernstjenesten i flere kommuner benytter kunnskapsbaserte foreldrestøttende tiltak i sitt arbeid med foreldre og barn som er i kontakt med barnevernet. Foreldreveiledning viser seg å nå fram til foreldre med innvandrerbakgrunn på en god måte.

Det er også et mål at ansatte i barnevernet gjenspeiler befolkningen, jf. *Mål for inkludering*, se omtale i kap. 13.2. Det er flere gutter enn jenter som mottar tiltak i barnevernet, og barn med innvandrerbakgrunn utgjør som nevnt en vesentlig

del av barn med slike tiltak. Samtidig er kvinner uten innvandrerbakgrunn klart overrepresenterte som profesjonsutøvere i barnevernet. Et større mangfold blant dem som jobber i barnevernet, vil bidra til å øke barnevernets erfaringstilfang og legitimitet.

Som en del av arbeidet med kompetanseheving og tjenesteutvikling i offentlige tjenester står lesbiske, homofile, bifile og transpersoner (LHBT)-perspektivet sentralt. Ansatte i statlig og kommunal barnevernstjeneste må ha kompetanse i å møte særlige utfordringer som LHBT-ungdom kan møte i miljøer hvor det kan være lite toleranse for homofili og ikke-konvensjonelle kjønnsuttrykk.

I 2011 satte regjeringen i gang et barnevernsloft. Kommunalt barnevern får med dette det største løftet på 20 år. Regjeringen vil i 2013 legge fram en lovproposisjon med en meldingsdel med forslag til omorganisering av barnevernet. I regjeringens arbeid med å styrke og videreutvikle barnevernet, vil også flerkulturell kompetanse bli prioritert.

## 6.3 Familielev

Å bosette seg i et nytt land, uavhengig av årsak, kan i mange tilfeller være krevende. I tillegg til at individet må tilpasse seg det nye landet, lære nytt språk, finne jobb eller kvalifisere seg for å komme inn på arbeidsmarkedet, påvirker denne prosessen også familien og familielivet. Man flytter fra familiemedlemmer og kjente sosiale nettverk og noen kommer til et samfunn med en annen måte å utøve foreldrerollen på. De som kommer til Norge, møter dessuten et samfunn som forventer og har lagt til rette for at både menn og kvinner skal kunne delta i både omsorgsarbeid og i arbeids- og samfunnsliv, noe som ikke er like vanlig i mange andre land i verden.

### 6.3.1 Kombinasjon arbeidsliv og familieliv

I Norge er en større del av den voksne befolkningen i arbeid sammenliknet med de aller fleste andre land. Det skyldes først og fremst at flere kvinner er sysselsatt, også blant eldre arbeidstakere. Sysselsettingen blant innvandrere er høy, både blant kvinner og menn, men ligger under nivået for gjennomsnittet i befolkningen. Det er imidlertid store variasjoner mellom innvandrere fra ulike land og årsaken til at de har kommet til Norge, jf. kap. 3.1.

Blant kvinner som er gifte og samboende, og har barn under 16 år, er hele 85 prosent sysselsatte. Kvinner født i utlandet er i større grad hjemmевærende enn kvinner som er født i Norge. Andel sysselsatte blant gifte innvandrerkvinner i alderen 25-29 år med barn er 45 prosent, mot 81 prosent i majoritetsbefolkningen. 38 prosent av gifte innvandrerkvinner mellom 16 og 34 år som har barn er «ikke-aktive» (ikke sysselsatt eller i utdanning), mot bare 8,5 prosent av de uten innvandrerbakgrunn, men ellers samme kjennetegn.

Arbeid og egen inntekt gir trygghet og valgmuligheter for individet og for familien. Årsakene til fattigdom og lavinntekt er i stor grad knyttet til manglende tilknytning til arbeidslivet. Det er mange årsaker til at kvinner i noen innvandrergrupper deltar i mindre grad i yrkeslivet. Noe skyldes kvalifikasjoner og utdanningsnivå, jf. kap. 3.2. En del av årsaken til lavere yrkesaktivitet kan også være motforestillinger mot at kvinner med små barn skal være i lønnet arbeid. En studie om familiepraksis og likestilling i innvandrede familier viser at det er en tydeligere sammenheng mellom familiefase (alder og antall barn) og kvinners yrkesaktivitet i noen landgrupper enn i andre (Kavli og Nadim 2009). En mulig forklaring kan

være ulike holdninger til kvinners yrkesaktivitet i småbarnsfasen, også kvinners egne holdninger. Etnisk norske kvinner og menn er langt mer positive til at kvinner kan ha lønnet arbeid også mens familien har små barn enn personer fra Pakistan, Irak, Iran og Vietnam.

Synet på kvinners arbeid utenfor hjemmet påvirkes både av hvilket tilsyn man synes passer best for små barn og utdanningsnivå, i tillegg til landbakgrunn. Dersom egen mor var i lønnet arbeid under hele eller deler av oppveksten, øker sjansen for å mene at småbarnsmødre kan ha jobb. Det er lite som tyder på at det er klare holdningsforskjeller mellom kvinner og menn i de landgruppene som er med i undersøkelsen. Et stort flertall blant de som har innvandret og blant norskfødte med pakistanske foreldre mener at menn og kvinner er like egnet til å ta seg av barn. Det er noen variasjoner mellom ulike landgrupper. Påstanden om at menn og kvinner er like godt skikket til å ta vare på barn har gjennomgående stor oppslutning både blant menn og kvinner.

Økonomisk selvstendighet er en forutsetning for reell likestilling. Velferdssamfunnet er avhengig av at flest mulig deltar i yrkeslivet. Det er derfor et mål at både kvinner og menn i en familie så langt som mulig er tilknyttet arbeidslivet og har egen inntekt. Deltakelse i arbeidslivet gir viktige rettigheter til pensjoner, foreldrepenger, sykepenge m.v. På den annen side er valgfrihet et faktum. Både kvinner og menn kan velge å være hjemme med barn, men skal kjenne til konsekvensene av tapte rettigheter til ulike ytelser ved ikke å være i inntektsgivende arbeid.

Regjeringen vil i 2013 legge fram en melding til Stortinget om likestilling. Meldingen vil følge opp Likestillingsutvalgets to utredninger NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling* og NOU 2012: 15 *Politikk for likestilling*.

En vev av familie- og likestillingspolitiske ordninger gjør det lettere å kombinere yrkesarbeid med omsorg for barn, både for mor og far. Dette er sentralt for å oppnå likestilling mellom kvinner og menn, både i yrkeslivet og i familien. Gode permisjonsordninger, som også rettes mot fedre, rett til å være hjemme med syke barn og et godt utbygd barnehagetilbud er sentralt for å legge til rette for at både kvinner og menn kan delta i inntektsgivende arbeid også mens de har små barn. Det er et mål at foreldre skal dele foreldrepermisjonen mer likt ved at fedrene tar en større andel av permisjonen. Jevnere fordeling av permisjonen mellom foreldrene kan skape et godt grunnlag for foreldrenes omsorgsdeling også når barna blir større. Økt deltakelse i barneomsorgen blant



### Boks 6.2 Foreldrepengeordningen

Foreldrepengeperioden er 47 uker med full lønnskompensasjon eller 57 uker med redusert dekning. 12 uker er forbeholdt far (fedrekvoten). Selv om fedre stadig har økt sitt foreldrepengeuttak i takt med at fedrekvoten er blitt utvidet, ble 82 prosent av foreldrepengeperioden tatt ut av mødre i 2011. Regjeringen har i statsbudsjettet for 2013 foreslått å utvide fedrekvoten til 14 uker og den samlede stønadperioden til 49/59 uker fra 1. juli 2013.

Stortinget har vedtatt tydeligere tredeling av foreldrepengeperioden. I en tredelt ordning vil

foreldrene få en like stor kvote hver etter fødsel. Kvoten blir på 14 uker hvis regjeringens forslag til utvidelse blir vedtatt. Resten av perioden kan de fordele som de ønsker. Foreldrene må aktivt ta stilling til fordelingen av disse ukene.

Fars rett til foreldrepenger er (bortsett fra ved uttak av fedrekvoten) avhengig av hva mor gjør før og etter fødsel. Hvis bare far har opptjent rett til foreldrepenger, er det ingen fedrekvoten. Han kan da bare ta ut foreldrepenger hvis mor etter fødselen går ut i aktivitet. Det vil si at mor må gå ut i arbeid eller utdanning.

fedre er en betingelse for økt yrkesaktivitet blant mødre og for et mer likestilt foreldreskap.

Den viktigste ordningen for å oppnå økt yrkesaktivitet blant mødre og et mer likestilt foreldreskap er foreldrepengeordningen. For å få rett til foreldrepenger må man ha vært yrkesaktiv med pensjonsgivende inntekt i minst seks av de siste ti månedene før foreldrepengeuttaket skal starte. Sysselsettingsnivået blant innvandrere ligger under nivået for gjennomsnittet i befolkningen. Det betyr at en lavere andel blant innvandrere enn blant andre vil ha opptjent rett til foreldrepenger. Ettersom fars uttaksrett er avhengig av hva mor gjør før og etter fødsel, opplever også fedre med egen opptjening at de ikke kan ta ut foreldrepenger fordi mor ikke går ut i aktivitet etter fødselen.

### 6.3.2 Engangsstønad, kontantstøtte og overgangsstønad

Engangsstønad gis til kvinner som føder barn og som ikke har opptjent rett til foreldrepenger. Engangsstønaden er per i dag 35 263 kroner. Kvinner med innvandrerbakgrunn er overrepresentert blant mottakere av engangsstønad. Særlig mødre med bakgrunn i land i Asia og Afrika har en svakere tilknytning til arbeidslivet enn andre mødre, og har derfor sjeldnere opptjent rett til foreldrepenger. I 2008 mottok om lag 18 prosent av alle mødre engangsstønad. Blant kvinner med asiatisk bakgrunn fikk rundt halvparten av alle mødre engangsstønad, mens om lag to av tre mødre med afrikansk bakgrunn fikk engangsstønad.

I 2009 fikk far med egen opptjening rett til å ta ut foreldrepenger når mor deltar på heltid i introduksjonsprogrammet. Dermed kan far være

hjemme med barnet og motta foreldrepenger mens mor deltar i introduksjonsprogrammet. Endringen har gjort det enklere for kvinner som får barn å delta i introduksjonsprogrammet, samtidig som det har styrket fedres rett til foreldrepenger. Fra og med september 2010 er også 10 uker av omsorgspermisjonen på inntil 10 måneder for deltakere i introduksjonsprogrammet forbeholdt faren (fars omsorgspermisjon). Regjeringen vil innføre en tredeling av omsorgspermisjonen for foreldre når begge er deltakere i introduksjonsprogram, jf. kap. 3.2.3

Regjeringen vil opprettholde aktivitetskravet, men samtidig se nærmere på grupper av fedre som i dag er forhindret fra å ta permisjon med tanke på å vurdere endringer i deres uttaksmuligheter. Dette gjelder fedre i familier der mor er i aktivitet og orienterer seg mot yrkeslivet, men som ikke har mulighet til å tilpasse seg lovens aktivitetskrav, jf. Meld. St. 6 (2010-2011) *Likestilling for likelønn*.

Kontantstøtte gis for ettåringer som ikke har plass i barnehage eller som kun har en deltids-plass. Kontantstøtteordningen har eksistert siden 1998. I takt med barnehageutbyggingen er bruken av kontantstøtten blitt redusert. Innvandrere med bakgrunn fra Afrika, Asia og Latin-Amerika har en høyere bruk av kontantstøtte enn den øvrige befolkningen, selv om også deres bruk av kontantstøtten er redusert de siste årene. Per september 2010 mottok 48 prosent av foreldre til ett- og toåringene med bakgrunn fra disse landene kontantstøtte. Bruken var 22 prosent for befolkningen sett under ett.

Det er nødvendig å organisere overføringene til barnefamilier på en måte som både sikrer vel-

ferd og motiverer til arbeid. Det er i flere utredninger pekt på at kontantstøtten virker negativt med tanke på å motivere til arbeidsdeltakelse. Kontantstøtten i tillegg til andre overføringer kan medføre at kvinner, da særlig de med mange barn og lave kvalifikasjoner, ikke vil kunne tjene tilsvarende i arbeidsmarkedet på kort sikt som det de mottar i offentlige overføringer. Ordningen bidrar dermed til å holde kvinner utenfor arbeidslivet og barn utenfor barnehage. Det har hittil vært mulig å få kontantstøtte helt til barnet fyller tre år. Perioden utenfor yrkeslivet kan dermed bli langvarig. Dette gjelder særlig dersom kvinnen får flere barn. Fra august 2012 er kontantstøtten avviklet for barn mellom to og tre år.

Personer som er alene om omsorgen for små barn kan få overgangsstonad. Formålet med overgangsstonaden er å gi enslig mor eller far inntektssikring i en overgangsperiode, og stimulere til arbeid og utdanning slik at de kan bli i stand til å forsørge seg selv. Når det yngste barnet fyller ett år, stilles det krav om å være minst 50 prosent i arbeidsrettet aktivitet for å kunne beholde overgangsstonaden. Dette aktivitetskravet kan fylles ved å være minst 50 prosent i arbeid, minst 50 prosent i utdanning, eller være tilmeldt Arbeids- og velferdsetaten som reell arbeidssøker.

Velferds- og migrasjonsutvalget (NOU 2011: 7) pekte på behovet for endringer i overgangsstonaden, og anbefalte blant annet at kravet til yrkesrettet aktivitet for rett til overgangsstonad skal gjelde fra barnet fyller ett år. Utvalget anbefalte også å vurdere å innføre begrensninger i antallet treårsperioder hvor den enkelte kan motta overgangsstonad.

For å stimulere til arbeid og aktivitet i stønadsperioden og styrke mulighetene for overgang til arbeid, har regjeringen skjerpet aktivitetskravet for enslig mor og far. Med virkning fra 1. januar 2012 ble det stilt krav om yrkesrettet aktivitet for rett til overgangsstonad når det yngste barnet fyller ett år. Fra 1. januar 2013 foreslår regjeringen å innføre begrensninger i varigheten på nye stønadsperioder, slik at enslige forsørgere som tidligere har mottatt en full periode med overgangsstonad, det vil si tre hele år, får begrenset varigheten på nye stønadsperioder til barnet har rett på barnehageplass. Begrensningen skal ikke endre gjeldende adgang til forlenget stønadsperiode. Fra 1. januar 2013 foreslår regjeringen også å stille krav om uforskyldt ledighet for rett til overgangsstonad når enslig mor eller far har hatt arbeid umiddelbart før han eller hun ble aleneforsørgjer.

### 6.3.3 Informasjon om familieliv og rettigheter

Regjeringen legger stor vekt på å understøtte foreldre som ressurser for sine barn. Informasjon om familieliv, foreldrerollen og barns rettigheter i en norsk kontekst er da viktig.

Gjennom de 50 timene med opplæring i samfunnskunnskap som gis til nyankomne innvandrere i forbindelse med opplæring i norsk, jf. kap. 3.2.2, gis det informasjon om norsk lov og rettigheter og plikter. Et av målene for opplæringen er å få kunnskap om viktige lover, regler og verdier knyttet til likestilling og barns rettigheter. I lærerplanen er det fastsatt et emne med tittel *Barn og familie*. Gjennom opplæringen skal deltakerne blant annet tilegne seg kunnskaper om ulike familie- og boformer i det norske samfunn, om ulike former for barneoppdragelse, og om rettigheter og plikter i ulike faser i livet, og om ulike syn på barneoppdragelse og familien.

Startpakken *Ny i Norge* skal videreutvikles, se også kap. 3.4.2. Den skal tilrettelegges på nett for familieinnvandrere med norske borgere, og oversettes til engelsk. Man vil vurdere om den skal oversettes til flere språk for å møte behovene til nye grupper. Familieinnvandrere til arbeidsinnvandrere er ivaretatt i versjonene for arbeidsinnvandrere (både fra land innenfor og utenfor EØS).

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har i samarbeid med Utdanningsdirektoratet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet fått produsert en DVD med tittelen *Oppvekst i Norge*. Denne finnes på åtte ulike språk og inneholder tolv kapitler med ulike tema, blant annet barnevernet. Målgruppen for filmen er nyankomne innvandrere og andre med innvandrerbakgrunn som vet lite om det å vokse opp i Norge.

I handlingsplanen *Likestilling 2014* inngår et tiltak om rettighetsinformasjon til innvandrerkvinner. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet bevilget i 2011 midler til Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) til gjennomføring av en rettighetsturné hvor det ble gitt informasjon om rettigheter og plikter på utvalgte likestillings- og familiepolitiske områder til blant annet kvinner med innvandrerbakgrunn. I 2012 fikk JURK midler til å utvikle og gjennomføre et kompetansehevede tiltak for å nå fram til et større antall kvinner med innvandrerbakgrunn etter modell av «train the trainers». Det jobbes med bedre tilrettelagt informasjon om relevante temaer i tråd med Klart språk-prosjektet og kompetanseutvikling av lærere som gir opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

Reform – ressurscenter for menn – har arbeidet med ulike prosjekter og tiltak rettet mot menn med innvandrerbakgrunn. I 2011 samarbeidet Reform med de regionale sentrene for likestilling om prosjektet *Regionale møteplasser for menn med minoritetsbakgrunn*. Dette var en videreføring av en konferanse avholdt året før. Konferansene oppnådde å skape en fysisk og sosial møteplass for diskusjon, læring og refleksjon omkring disse temaene. De har vært startskudd for lokalt forankrede tiltak, og vært viktige for å øke bevisstheten om gutter og menn blant organisasjoner, institusjoner og beslutningstakere. Reform har også arrangert sinnemestringskurs rettet mot menn med innvandrerbakgrunn. I samarbeid med regionale likestillingssentre utvikler Reform standardiserte kurs rettet mot ansatte i kommunale tjenester for å styrke kompetansen om fedre og likestilt foreldreskap i offentlig tjenesteyting. Dette er et tiltak i handlingsplanen *Likestilling 2014*. Fra høsten 2012 vil det bli avholdt kurs rettet mot lærere i introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere.

MiRA Ressurscenter for innvandrer- og flyktingkvinner har de siste tre årene kurset mødre om barneoppdragelse, barns rettigheter og oppvekstvilkår. Formålet er at kvinner med innvandrerbakgrunn skal kunne bistå kvinner i sitt lokalmiljø, og støtte dem til å oppdage og bruke egne ressurser. Dette for å styrke kvinnene selv, deres barn og familier. Regjeringen vil støtte en videreføring av dette arbeidet.

#### 6.3.4 Annet forebyggende familiearbeid

Å flytte til et nytt land og måtte lære et nytt samfunn og språk å kjenne kan være en utfordring i seg selv. Erfaringer viser at bruk av foreldreveiledningskurs og familiestøtteprogram er nyttig hjelp for at foreldre skal mestre sin nye situasjon på en god måte.

Som en del av arbeidet med å bidra til at foreldre er gode støttespillere for sine barn, støtter og oppfordrer regjeringen kommunene til å ta i bruk ulike former for foreldreveiledningsprogram. Blant disse er *Program for foreldreveiledning* og *Home-Start Familiekontakten Norge*, se boks 6.3.

#### 6.3.5 Familievern for en mangfoldig befolkning

Familievernet har som en sentral målsetting å styrke parforhold og forebygge samlivsbrudd. Det er viktig å ha et familievern som oppleves

kompetent og tilgjengelig av alle uansett kulturell og/eller religiøs bakgrunn. Individuer og familier med innvandrerbakgrunn er underrepresentert blant brukerne av familievernet, særlig i behandlings- og rådgivningssaker. Det foreligger ikke systematisk kunnskap om årsakene til dette. Noe av forklaringen kan være at familievernets tilbud er ikke godt nok kjent blant innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre og utfordringer knyttet til bruk av tolk fra samme miljø og nettverk kan virke skremmende. For å imøtekomme disse utfordringene er det de senere år iverksatt offentlige informasjonstiltak overfor ulike etniske minoriteter. Barne- ungdoms- og familiedirektoratets informasjonsbrosjyrer om meklingsordningen og andre familierettslige ordninger er oversatt til flere aktuelle språk.

Buudir foretok i 2009 en kartlegging av familievernets behov for kunnskap og arbeidsmetoder overfor familier med innvandrerbakgrunn. Det er behov for økt oppmerksomhet og mer systematisk arbeid med metodeutvikling og arbeidsmåter i møte med disse familiene, både med hensyn til behandling, meklings- og utadrettet virksomhet. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet vil følge opp dette arbeidet videre.

Familievernkontorene driver blant annet meklings mellom par som skal separeres eller gå fra hverandre. Evaluering av meklingsordningen har vist at det er behov for økt kompetanse blant meklerkorpsset om det å være mekler for en mer mangfoldig brukergruppe. Evalueringen viste videre at det er en større utfordring å oppnå en skriftlig avtale om bosted og samvær der foreldrene har innvandrerbakgrunn sammenliknet med etnisk norske par. Andelen som oppnår avtale er om lag 10 prosent lavere (ca. 66 prosent) enn i utvalget totalt. Det må satses sterkere på å motivere brukerne til å benytte seg av det frivillige tilbudet om flere meklingsstimer enn den ene obligatoriske. Ved å legge mer tid og arbeid i meklingsprosessen vil det være større mulighet til at foreldrene oppnår enighet om en skriftlig avtale. En gjennomgang av samtlige saker etter barneloven for 2008-2010 i Oslo tingrett viste at i nesten tre av fem saker etter barneloven har minst en av foreldrene bakgrunn fra et land utenfor Europa (jf. årsmeldingen).

Informasjon som er bedre tilpasset innvandrere og etniske minoriteter er et prioritert område i Bufdirs informasjonsstrategi for familievern tjenesten. Det gjelder både på innholdssiden og valg av informasjonskanaler og møteplasser. Direktoratet har prøvd ut nye arbeidsmåter i det utadrettede arbeidet og utviklet nye virkemidler

### Boks 6.3 Forebyggende og familiestøttende tiltak

*Program for foreldreveiledning* benyttes av mange kommuner, blant annet helsestasjoner, familiesentre, PP-tjenesten, barnevernstjenesten og barnehager. Formålet er å støtte foreldrene i omsorgs- og oppdragerrollen, utvikle omsorgskompetanse og motvirke psykososiale problemer. Programmet ble igangsatt i Norge i 1995. Siden 2006 har Bufdir hatt ansvar for oppfølging av programmet, og det er et mål å gjøre tiltaket mer landsdekkende. En del av tilbudet er integrert i det daglige arbeidet til helsestasjonene, og en annen del er integrert i kursvirksomhet basert på veiledning i grupper av foreldre. International Child Development Programme (ICDP) er den mest brukte veiledningsmetoden. Det er utarbeidet både basisprogram og program rettet mot ulike målgrupper, herunder foreldre med innvandrerbakgrunn, foreldre med barn med nedsatt funksjonsevne, foreldre i fengsel, og fosterforeldre. Per desember 2011 hadde rundt 130 kommuner i Norge fått foreldreveiledningskompetanse med rundt 2 200 sertifiserte veiledere. Av disse hadde om lag 400 personer fått opplæring i minoritetsprogrammet. ICDP-veiledere med innvandrerbakgrunn dekker mer enn 25 språk.

Flere kommuner har inkludert foreldreveiledningskurs som en del av heldagstilbudet til flyktninger som deltar i introduksjonsprogrammet. Veiledningen foregår i foreldregrupper ledet av en veileder med samme språkbakgrunn som foreldrene, samt en veileder med norsk som morsmål. I kursmaterialet inngår blant annet et samtalehefte som er oversatt til 16

språk. Det er behov for å oversette heftet til flere språk. Det er også nødvendig å utdanne flere ICDP-veiledere med innvandrerbakgrunn og ulik språkkompetanse.

Det er et stort behov for å sette i gang flere kurs tilpasset fedre. Samtidig er det viktig å rekruttere og utdanne flere mannlige veiledere. Foreldre med minoritetsbakgrunn opplever ofte samspillet med ungdom som særlig utfordrende. Det arbeides med å utarbeide egne samtalehefter tilpasset foreldre til ungdommer i alderen 13-18 år.

*Home-Start Familiekontakten Norge* er et familiestøtteprogram basert på frivillig innsats som tilbyr hjelp i hverdagen til familier med barn under sju år. Frivillige familiekontakter i Home-Start tilbyr gratis og regelmessig støtte, vennskap og praktisk hjelp til familiene i deres eget hjem i 2-4 timer i uken for en tidsavgrenset periode, som oftest et halvt år. Per desember 2011 hadde Home-Start etablert 33 avdelinger med 605 familiekontakter rundt i landet. Disse ga hjelp til rundt 1 700 barn i 820 familier. Om lag 41 prosent av familiene hadde innvandrerbakgrunn i 2011, og antallet øker. Mange av familiene hadde ellers dårlig nettverk, var alene om omsorgen for barn eller hadde barn med nedsatt funksjonsevne. Home-Start Familiekontakten samarbeider med offentlige hjelpetilbud. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har gitt økonomisk støtte til tiltaket fra dette ble startet på midten av 1990-tallet. Bufdir har hovedansvar for oppfølging av tiltaket.

for å få kontakt med og nå ut til aktuelle miljøer og organisasjoner. Familievernet har satt i gang flere prosjekter med satsinger overfor familier med innvandrerbakgrunn.

Familievernet spiller også en viktig rolle i innsatsen mot tvangsekteskap, jf. kap. 6.4. Regjeringen vil styrke familievernets arbeid med voldsproblematikk og utsatte barn. Familieverntjenesten skal bli bedre i stand til å hjelpe unge og familier i konflikt på grunn av tvangsekteskap eller annen æresrelatert vold. Dette skal blant annet foregå gjennom formidling av allerede opparbeidet kompetanse i tjenesten, som spredning av erfaringer fra *Regnbueprosjektet*, jf. boks 6.4.

#### 6.3.6 Vold i nære relasjoner

Vold i nære relasjoner rammer kvinner og menn, og både kvinner og menn kan være utøvere. Kvinner er imidlertid i større grad enn menn utsatt for den alvorligste volden.

Tvangsekteskap og kjønnslemlestelse er former for vold i nære relasjoner som i all hovedsak finnes i familier med innvandrerbakgrunn, men som har de samme implikasjonene som annen vold for den som rammes. Ved å organisere arbeidet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse i egne handlingsplaner er det tatt konsekvenser av at i Norge praktiseres dette bare av noen grupper innvandrere, ikke av majoritetsbefolkningen. Til-

### Boks 6.4 Prosjekter om forebyggende og holdningsskapende arbeid i familievernet

Bakgrunnen for *Regnbueprosjektet – forebyggende familiearbeid med minoritetsfamilier (2003–2007)* var erfaringer i Oslo som viste at par med innvandrerbakgrunn utgjorde en stor andel av familier som kom til mekling i forbindelse med separasjon og skilsmisse, mens de var underrepresentert i rådgivningssaker og i det forebyggende arbeidet. Det var derfor behov for å gi mer informasjon om familieliv og foreldreskap i Norge og å synliggjøre familievernets tilbud også overfor disse brukergruppene. En modell ble utviklet for å styrke det forebyggende arbeidet ved å engasjere ledere fra minoritetsgrupper til å arbeide forebyggende med familier, med støtte fra familiekontorene. Prosjektets hovedmål var å forebygge uønskede og vanskelige konflikter i minoritetsfamilier og at ansatte i familievernet skulle kunne øke sin kunnskap,

forståelse og kompetanse i møte med familier med en annen kulturbakgrunn enn den norske. Prosjektet er nå avsluttet, men det systematiske arbeidet med utvikling av faglig metodikk for å gi et mer treffsikkert tilbud, er videreført og videreformidles til resten av tjenesten.

*Brobyggerprosjektet ved Aker familiekontor* har utviklet et terapeutisk tilbud til unge voksne som har opplevd trusler om tvangsekteskap og æresrelatert vold. Det terapeutiske tilbudet omfatter blant annet et nært samarbeid med andre aktører i feltet, og har vært avgjørende for raskt å identifisere faktorer som framskynder tillitsbygging og positiv endring i forhold til familier og enkeltpersoner som er berørt av tvangsekteskap og æresrelatert vold. Kunnskapen fra prosjektet er videreformidlet til fagpersoner i resten av landet.

takene er tilpasset og rettes mot de aktuelle gruppene, jf. kap. 6.4

Krisesentertilbudet er et tilbud for personer som utsettes for vold i nære relasjoner. Tilbudet ble lovfestet i 2009. Rapportering fra krisesentrene for 2011 viser at andelen beboere med innvandrerbakgrunn er fordoblet i løpet av en tiårs periode – fra 32 prosent i 2001 til 62 prosent i 2011. Nesten alle disse er kvinner.

Studier om krisesenterbrukerne tegner et bilde av en gruppe kvinner med manglende tilknytning til arbeidslivet og med lite støtte fra familien eller manglende sosialt nettverk. Økningen i andelen kvinner med innvandrerbakgrunn på krisesentrene betyr ikke at det er mer vold i nære relasjoner i familier med innvandrerbakgrunn. Én forklaring er at en økende andel voldsutsatte kvinner i majoritetsbefolkningen har egen inntekt, god støtte fra eget sosialt nettverk og økt kunnskap om sine rettigheter. Dette gjør at de kan forlate voldelige partnere på et tidligere tidspunkt enn før, samtidig som de har mulighet til å benytte andre botilbud enn et krisesenter. Mange voldsutsatte kvinner med innvandrerbakgrunn har et svakere sosioøkonomisk utgangspunkt.

Beboere med innvandrerbakgrunn bodde lengre på krisesentrene enn beboere uten innvandrerbakgrunn i 2011, 30 mot 22 døgn (beboere utsatt for menneskehandel er ikke inkludert i

disse tallene). I henhold til krisesenterstatistikken ble 70 prosent av beboerne med innvandrerbakgrunn utsatt for overgrep fra en innvandrer. 25 prosent av innvandrerne rapporterte om en overgriper uten innvandrerbakgrunn. De resterende oppga ikke overgriperens bakgrunn.

48 av totalt 79 menn som oppsøkte krisesentertilbudet i 2011 hadde utenlandsk opprinnelse. Grunnene til at de oppsøkte krisesentrene var tvangsekteskap, barnemishandling, voldtekt, seksuell vold, menneskehandel, kidnappingsfare i forhold til barn, æresrelatert vold og frykt for frihetsberøvelse.

Tjenestetilbudet for både voldsutsatte og utøvere skal være tilpasset en mangfoldig befolkning og ivareta forskjellige gruppers behov. Lesbiske, homofile, bifile og transpersoner (LHBT), samt personer med utviklingshemning og andre funksjonsnedsettelse kan være særlig utsatt for vold og tvang.

## 6.4 Unges frihet til å velge

Regjeringen er opptatt av å legge til rette for at unge jenter og gutter kan ta selvstendige valg om sitt liv og sin framtid, for eksempel når det gjelder utdanning, yrkesvalg og valg av ektefelle. At foreldre og omsorgspersoner støtter opp om unges selvstendige livsvalg, er sentralt for unges frihet til å velge.

#### 6.4.1 Kontroll og alvorlige begrensninger av unges frihet

Gjennom det danske formannskapet i Nordisk ministerråd i 2010, ble former for kontroll som gir alvorlige begrensninger for jenter og gutters livsutfoldelse, satt på dagsorden og sett i sammenheng med nordisk forskning om barn og unge med innvandrerforeldre. I en rapport om likestilling og minoritetsungdom i Norden (Lynggaard 2010) ble det særlig fokusert på former for kontroll som sikter mot å ivareta strenge normer om seksuell ærbarhet for jenter og unge kvinner med innvandrerbakgrunn. Den nordiske forskningen som kartlegges i rapporten, støtter opp under erfaringene fra arbeidet mot tvangsekteskap i Norge. Disse viser at både jenter og gutter kan oppleve kontroll fra familie og miljø, i en grad og art som hindrer dem i å ta del i samfunnet, og hindrer dem i å ta selvstendige livsvalg.

Regjeringen vil arbeide mot former for kontroll som hindrer barn og unge i aktiv samfunnsdeltakelse, og som begrenser unges frihet til å ta egne livsvalg. Regjeringen har i handlingsplan for likestilling mellom kjønnene satt fokus på sosial kontroll, og i kraft av sitt formannskap i Nordisk Ministerråd i 2012 vil Norge arrangere et seminar om uønsket sosial kontroll i kjønnskonservative miljøer.

Lesbiske, homofile, bifile og transpersoner (LHBT-personer) med innvandrerbakgrunn kan møte betydelige utfordringer i det norske samfunn. Det kan være utfordringer i form av trakassering, trusler, vold, og seksuell utnyttelse. Videre indikerer forskning at LHBT-ungdom med bakgrunn fra miljøer hvor det er liten toleranse for homofili og ikke-konvensjonelle kjønnsuttrykk, kan møte store utfordringer knyttet til tvangsekteskap og ekskludering fra familien. Gjennom regjeringens handlingsplan *Bedre livskvalitet for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner 2009-2012* arbeider regjeringen med å forankre LHBT-perspektivet innenfor alle politikkområder og integrere kunnskap om denne gruppens behov og utfordringer i de ulike offentlige tjenester.

#### 6.4.2 Tvangsekteskap og kjønnslemlestelse

Tvangsekteskap og kjønnslemlestelse bryter med norsk lov og grunnleggende menneskerettigheter. Det finnes ingen sikre tall på hvor mange som utsettes for tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse i Norge. Henvendelse til hjelpeapparatet viser imidlertid at tvangsekteskap og kjønnslemlestelse berører en begrenset del av befolkningen. Både i internasjonal og norsk sammenheng er det tegn som tyder på positive endringsprosesser. Verdens helseorganisasjon

#### Boks 6.5 Ekteskapsloven

Ekteskapsloven av 1991 har regler om inngåelse og oppløsning av ekteskap, formuesforholdet mellom ektefeller og regler om bidrag og pensjon etter separasjon og skilsmisse. Det rettslige grunnlag for et ekteskap er vigselen. Vigselen er en offentligrettslig handling, og den som skal vie brudeparet må ha tillatelse til utøve vigselen. Vigslere i Norge er prest i den norske kirke, og prest eller forstander i et registrert trossamfunn eller livssynssamfunn som har fått vigselsmyndighet av det offentlige. Borgerlig vigselse foretas av notarius publicus. Også norsk utenriksstjenesmann kan ha vigselsrett. Såkalte religiøse vigslere eller ekteskap, som er foretatt av en som ikke har vigselsrett, eller som foretar vigselen uten at prøving av ekteskapsvilkårene etter norsk lov foreligger, er ikke gyldige som ekteskap.

Grunnbetingelsene for å inngå et ekteskap er at brudeparet erklærer at de vil gifte seg med hverandre av fri vilje. Kvinner og menn har samme rett til å velge ektefelle, og det er straff-

bart å tvinge noen til å inngå ekteskap. Også medvirkning til slik tvang er straffbart. Brudefolket må være tilstede sammen under vigselen. Det stilles også andre vilkår for å inngå ekteskap etter norsk rett; blant annet at begge må være over 18 år, tidligere ekteskap må være oppløst enten ved død eller skilsmisse, og brudefolket må ha lovlig opphold i Norge. Dersom lovens krav til inngåelse av ekteskap ikke overholdes, er vigselen ugyldig. Ekteskap inngått i utlandet anerkjennes som hovedregel i Norge dersom det er gyldig inngått i vigselslandet. Dersom et ekteskap er inngått i utlandet, og en av partene er under 18 år eller der ikke begge var til stede ved ekteskapets inngåelse, følger det av ekteskapsloven at dette ekteskapet ikke anerkjennes i Norge dersom én eller begge parter var norsk statsborger og/eller bosatt i Norge på vigsels-tidspunktet. Det kan søkes om etterfølgende godkjenning av et slikt ekteskap dersom sterke grunner taler for det.

(WHO) rapporterer at det ser ut til at utbredelsen av kjønnslemlestelse er nedadgående i land hvor dette tradisjonelt praktiseres. Samtidig ser man endringer i ekteskapsmønstre, som også har betydning for forekomsten av tvangsekteskap.

I Norge har arbeidet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse i regi av myndighetene pågått siden slutten av 1990 tallet. Før dette gjorde frivillige organisasjoner en viktig innsats på feltet. Da *Handlingsplan mot tvangsekteskap* (2008-2011) og *Handlingsplan mot kjønnslemlestelse* (2008-2011) ble lansert i 2008, ble det bevilget betydelig mer midler til dette arbeidet. Det er iverksatt en rekke hjelpetiltak for dem som er utsatt eller står i fare for å utsettes for tvangsekteskap eller kjønnslemlestelse. Innsatsen har gitt resultater ved at bevisstheten i offentlig sektor og i befolkningen rundt disse problemstillingene har økt, og kompetanse og samarbeid i offentlig sektor er bedret. Fagpersoner i barnevernet, familievernkontor, politiet og helsevesenet som kommer i kontakt med utsatte, har fått økt kompetanse. Dette gjør dem bedre i stand til å yte nødvendig bistand. Frivillige organisasjoner jobber for endringer i holdninger og praksis i aktuelle miljøer.

Et viktig tiltak er bo- og støttetilbud for ungdom som trenger beskyttelse på grunn av tvangsekteskap. Videre har minoritetsrådgiverne ved ungdoms- og videregående skoler gitt utsatt ungdom muligheten til å få råd og støtte som både er tilpasset deres behov og som er lett tilgjengelig. Integreringsrådgivere ved ambassader i fire ulike land dekker områder der tvangsekteskap og kjønnslemlestelse forekommer.

#### 6.4.3 Videreutvikling av innsatsen mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse

Regjeringen vil videreføre og utvikle innsatsen mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Arbeidet skal ta utgangspunkt i erfaringer fra hjelpeapparatet, frivillige organisasjoner og forskning. Disse viser at de fleste tvangsekteskapssaker er kompliserte og dreier seg om en kombinasjon av lav sosioøkonomisk status og generasjonskonflikter, der utfordringer knyttet til migrasjon står sentralt. En svensk kvantitativ studie (Lynggaard 2009) viser sammenhenger mellom unges begrensninger i partnervalg, forekomst av vold, og familier med dårlige levekår. En norsk undersøkelse (Elgvin og Grødem 2011) viser at utdanning og yrkesdeltakelse, både blant foreldre og

ungdom, fører til mer autonomi for unge når det gjelder partnervalg. Dette taler for en tidlig forebyggende innsats, særlig rettet mot barn, ungdom og foreldre med lav sosioøkonomisk status.

Gjennom regjeringens langsiktige arbeid mot kjønnslemlestelse er det forebyggende arbeidet innenfor helsesektoren blitt styrket. Det har bidratt til ny kunnskap om hvordan kjønnslemlestelse påvirker barn og kvinners helse og livsvilkår generelt. Det er imidlertid behov for mer kunnskap, spesielt om betydningen for folkehelsen og levekårene for jenter og kvinner med innvandrerbakgrunn. Kunnskap om og endrede holdninger til kjønnslemlestelse er fortsatt et mål.

I en fornyet innsats på feltet vil forebygging av tvangsekteskap og kjønnslemlestelse sees i sammenheng med tiltak for å bedre levekår til utsatte grupper og utjevning av sosiale forskjeller. Sentrale områder i denne sammenhengen er særlig kvalifisering og utdanning, jf. kap. 3 og 4, folkehelsestrategi, jf. kap. 5.3 og områdesatsing, jf. kap. 7.2.

Regjeringen er opptatt av en helhetlig innsats mot vold i nære relasjoner. Det er et mål å ha et hjelpeapparat med tilstrekkelig kompetanse, som kan tilby tjenester og benytte metoder tilpasset den enkelte bruker. Regjeringen vil i 2012 legge fram en ny fireårig handlingsplan for perioden 2013-2016, som viderefører og utvikler arbeidet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, til også å omfatte former for alvorlige begrensninger av unges frihet. Handlingsplanen skal supplere den øvrige innsatsen mot vold i nære relasjoner.

#### Regjeringen vil

- tilrettelegge for at alle barn og unge skal ha muligheter til å delta i fritidsaktiviteter
- tilrettelegge for at barnevernet yter gode og likeverdige tjenester til alle barn, og har tillit i befolkningen
- styrke informasjonsarbeidet om barnevernet til ulike grupper blant innvandrere
- foreta en kartlegging av innvandreres tillit til barnevernet
- bidra til at innvandrere kjenner plikter og rettigheter knyttet til familieliv og omsorg for barn i Norge
- legge fram en ny handlingsplan 2013-2016 om tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet
- styrke stillingen til LHBT-personer med innvandrerbakgrunn

## 7 Bolig og bosetting

Alle skal kunne bo godt og trygt. Boligen er viktig for en stabil tilknytning til arbeidslivet, for å ta utdanning, for å ivareta et sosialt nettverk, for å delta i lokaldemokratiet og for god helse. Boligpolitikken er derfor et viktig ledd i regjeringens politikk for mer rettferdig fordeling og i kampen mot fattigdom.

Som andre i Norge flytter innvandrere i større grad til urbane og tett befolkede strøk enn til distriktene, selv om de også bidrar til å opprettholde folketallet i mange mindre kommuner. Befolkningen i byene, og særlig i Oslo, har blitt mer mangfoldig. Dette skaper både muligheter og utfordringer. Regjeringen vil videreføre den særlige innsatsen i noen områder for å øke sysselsettingen, sikre gode boforhold, legge forholdene til rette for god kvalitet i skolene og for trygge lokalmiljøer. I slike særlige områdesatsinger er det nødvendig med en felles innsats fra kommune og stat.

Regjeringen ønsker å bidra til å gjøre det attraktivt å bosette seg i alle deler av landet. Mange distriktskommuner har behov for innbyggere og arbeidskraft. De kan tilby muligheter for en god, rimelig bolig, arbeid og deltakelse i lokalsamfunnet. Dette gir nyankomne innvandrere et godt utgangspunkt for livet i Norge, og kan bidra til større økonomisk og sosial likhet mellom innvandrere og den øvrige befolkningen.

De fleste flyktninger som får opphold i Norge, oppholder seg i et asylmottak til de med statens hjelp finner en kommune å bo i. Regjeringen ønsker å forbedre bosettingsordningen for å få ned tiden den enkelte må oppholde seg i asylmottak i påvente av bosetting.

### 7.1 Alle skal kunne bo godt og trygt

I Norge eier åtte av ti sin egen bolig. For de aller fleste er kjøp av bolig den største investeringen de gjør i livet. At man eier sin egen bolig stimulerer til vedlikehold og oppgradering, og den norske eierlinjen har ført til høy standard i boligmassen. Samtidig er bolig et velferdsgode og øker samfunnsdeltakelsen. Personer og hushold som ikke

på egenhånd klarer å skaffe seg en bolig eller bli boende, skal få hjelp fra det offentlige.

Ett av regjeringens *Mål for inkludering* er at innvandrere skal ha trygge boforhold og like muligheter på boligmarkedet som befolkningen generelt. Innvandrere eier i stadig større grad egen bolig, og de bor også mer spredt og i mer varierte områder enn innvandrere i mange andre land. I befolkningen generelt eier om lag 75 prosent boligen sin, og blant innvandrere og deres barn over 60 prosent (Blom og Henriksen 2008). Botid i Norge har betydning for arbeidstilknytning og inntekt, som gir grunnlag for etablering i boligmarkedet. Botid har derfor stor betydning for andel som eier egen bolig blant innvandrere. Hushold med bakgrunn fra Pakistan, Sri Lanka og Vietnam eier bolig på linje med resten av befolkningen. Hushold med bakgrunn fra Somalia og Irak, som i stor grad har kortere botid, har lavest eierandel. I mange byer og omegnskommuner er befolkningsveksten med på å presse boligprisene opp, slik at særlig nyankomne innvandrere kan ha problemer med å skaffe seg egen bolig.

Et offentlig utvalg har vurdert hvordan sentrale oppgaver i den boligsosiale politikken kan løses i årene framover, jf. NOU 2011:15 *Rom for alle*. Utvalget så blant annet på vanskeligstilte på boligmarkedet, det vil si personer som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon på egen hånd. Utvalget fikk gjennomført en analyse som viser at innvandrere er overrepresentert blant vanskeligstilte. Med vanskeligstilte menes personer og husholder som enten har uegnet bolig eller høye boutgifter og samtidig lav inntekt, etter at de eventuelt har mottatt sosialhjelp og/eller bostøtte. Det at innvandrere er overrepresentert blant vanskeligstilte på boligmarkedet, kan dels forklares med at de også er overrepresentert blant dem med lav inntekt, men det kan også skyldes at innvandrere i større grad opplever diskriminering på både arbeids- og boligmarkedet. Utvalget fant videre at innvandrere betaler gjennomgående høyere husleie og i større grad opplever vilkårlige oppsigelser og leieforhøyelser. Dette gjør at den boligpolitiske innsatsen fra både kommune og stat, her-



### Boks 7.1 Fra kommunal til privat bolig

Trondheim kommune har utviklet en egen metode for å bistå innvandrere som er kommunale leietakere i deres boligkarriere. Kommunen så at denne gruppen ble boende svært lenge i kommunale boliger, og at gruppen hadde behov for veiledning om boligmarkedet og framtidig boligkarriere.

Kommunen har gitt råd og veiledning om det private boligmarkedet og informasjon om de offentlige boligvirkemidlene. Dette har vært praktisk informasjon, for eksempel hvor man kan ta opp lån, dokumentasjon man trenger for å søke om lån, og hvor man kan finne informasjon om leiligheter som er til salgs.

Trondheim kommune kan vise til svært positive resultater. De har mottatt 140 henvendelser fra leietakere med innvandrerbakgrunn. Av

disse har 57 kjøpt boligen de bor i eller en annen bolig i det private markedet. 43 av disse er barnefamilier.

Prosjektet melder at for barnefamilier har det vært svært gunstig at de har fått muligheten til å kjøpe borettslagsleiligheten de allerede leier av kommunen. Mange familier har gitt tilbakemelding om at de synes det er trygt å kjøpe boligen de kjenner over flere år. De gir også tilbakemelding om at det er positivt at barna får fortsette i samme barnehage eller på samme skole, og at man får beholde det nettverket man har i nærmiljøet.

Trondheim kommune mottar fortsatt mange henvendelser fra leietakere som ønsker å kjøpe bolig, og mener at dette prosjektet er svært nyttig for å bistå leietakere videre i boligkarrieren.

under de økonomiske ordningene rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet, er særlig viktig for innvandrere.

Regjeringen vil følge opp NOU 2011: 15 *Rom for alle* med en melding til Stortinget om boligpolitikken. Meldingen skal ha et bredt boligpolitisk perspektiv. Dette innebærer blant annet at boligutfordringene i både pressområder og distrikter vil bli drøftet, og dessuten etableringsmuligheter som finnes i boligmarkedet. Drivkrefter og hindringer for boligbyggingen vil bli sett nærmere på. Meldingen skal etter planen legges fram for Stortinget i 2013.

Kommunene har hovedansvaret for å gjennomføre norsk boligpolitikk og har forholdsvis stor frihet til å organisere arbeidet ut fra lokale forhold. Gjennom faglige og økonomiske virkemidler stimulerer Husbanken kommunene til å utvikle et strategisk, helhetlig og effektivt boligpolitisk arbeid. Blant de viktigste økonomiske virkemidlene er startlån, tilskudd til etablering og tilpasning, bostøtte og tilskudd til utleieboliger. Flere enn 50 kommuner med boligsosiale utfordringer har valgt å inngå et langsiktig og gjensidig forpliktende samarbeid med Husbanken. Målet er blant annet å få oversikt over boligsituasjonen i kommunen og utvikle gode beslutningsdokumenter for kommuneledelsen, og dermed effektivisere arbeidet slik at flere vanskeligstilte får bedre hjelp på et tidligere tidspunkt.

Kommunalt disponerte boliger er et viktig virkemiddel i arbeidet med å hjelpe vanskeligstilte

på boligmarkedet. Kommunene eier de fleste boligene som de disponerer, men en del boliger er også innleide og privat eide med kommunal disposisjonsrett. For mange vil det å leie bolig av kommunen være en midlertidig løsning. For noen er kommunal leie det mest hensiktsmessige alternativet også på lang sikt. Mange kommuner har hatt en særskilt satsing for å hjelpe barnefamilier til å få eie egen bolig, se for eksempel boks 7.1.

Særlig i pressområder er det viktig at kommunalt disponerte boliger er geografisk spredt, noe Husbankens tilskudd til utleieboliger skal stimulere til. Geografisk spredning av kommunalt disponerte boliger er viktig for å motvirke dårlige bomiljø, segregering av vanskeligstilte og sorteringsmekanismer i boligmarkedet.

Etter EU-utvidelsen i 2004 og 2007 har det vært en stor tilstrømning av utenlandske arbeidstakere fra EU. Arbeidsinnvandrere fra EØS-land har et jevnere bosettingsmønster enn andre innvandrere og mer lik den øvrige befolkningen (Søholt og Ødegård mfl. 2012). Det bor polske arbeidsinnvandrere i nesten alle landets kommuner.

En studie viser at en typisk boligkarriere for arbeidsinnvandrere er at de går fra midlertidige og lite tilfredsstillende boforhold, til mer stabile forhold (Søholt og Ødegård mfl. 2012). Hvordan boligsituasjonen utvikler seg, og hvor lang tid det tar, avhenger likevel av den enkeltes posisjon i arbeidsmarkedet og egne tanker om hvor lenge oppholdet skal vare. Mange som først er her mid-

lertidig, endrer perspektiv etter hvert og bosetter seg.

Det er behov for mer kunnskap om arbeidsinnvandring og utviklingen på boligmarkedet. Husbanken har satt ut et oppdrag for å se nærmere på framtidens leiemarked i et internasjonalt arbeidsmarked.

Forholdet mellom tilbud og etterspørsel i markedet legger føringer for boligpriser og boligbygging. Befolkningsveksten, som blant annet skyldes arbeidsinnvandring, vil ha innvirkning på både etterspørselen og tilbudet i boligmarkedet. Kommunenes arealplanlegging kan sikre nødvendige og hensiktsmessige områder til boligformål.

Regjeringen vil bedre rammene for kommunenes boligpolitiske arbeid. I statsbudsjettet for 2013 foreslår regjeringen å styrke flere av Husbankens økonomiske ordninger, blant annet tilskudd til etablering i egen bolig og tilskudd til utleieboliger, jf. Prop. 1 S (2012-2013) for Kommunal- og regionaldepartementet.

## 7.2 Mangfoldige byer – muligheter og utfordringer

Oslo har en mer mangfoldig befolkning enn andre kommuner. Nesten 30 prosent av befolkningen var ved inngangen til 2012 innvandrere eller norskfødte med innvandrerforeldre. En regional befolkningsframskrivning fra SSB anslår at samlet andel Osloboere med innvandrerbakgrunn kan bli 47 prosent i 2040 (Texmon 2012). Også større byer som Drammen, Trondheim, Bergen, Stavanger, Kristiansand, Sandnes, Skien, Porsgrunn, Fredrikstad og Sarpsborg og nabokommuner til Oslo, har fått en økende befolkningsandel med innvandrerbakgrunn de siste tiårene.

Byer betyr variasjon, både i befolkning og i aktivitet. Dette er noe av det som gjør at mange ønsker å bo i en by. Folk flytter til byer på grunn av arbeids- og utdanningsmuligheter og andre tilbud der, og på grunn av tilgang til ulike typer sosiale nettverk. Byene har på grunn av sin størrelse særskilte utfordringer. For eksempel trenger ikke andelen arbeidsledige eller store barnefamilier avhengig av offentlig hjelp være spesielt høy før de utgjør et betydelig antall mennesker. Samtidig har byene med sine stordriftsfordeler og en kommunal førstelinjetjeneste med erfaring fra å håndtere mangfold et godt utgangspunkt for å møte slike utfordringer.

### 7.2.1 Levekårsforskjeller i Oslo

Oslo har vært en klassesdelt by i flere hundre år, med dårligere levekår hovedsakelig i øst, og bedre levekår i vest. Det nye nå er at det kan virke som om denne klassesdelingen noen steder faller sammen med andel beboere med innvandrerbakgrunn. Det er imidlertid ikke en nødvendig og direkte årsakssammenheng mellom levekårsutfordringer i et område og en høy andel innvandrere. Det finnes også grupper med relativt dårlige levekår i den øvrige befolkningen som særlig bor i enkelte bydeler.

Befolkningen i Groruddalen og Søndre Nordstrand har i dag større levekårsutfordringer enn resten av Oslo. Befolkningen her har generelt lavere andel sysselsatte, lavere utdanning og dårligere helse enn snittet for hele Oslo. Det er flere som mottar offentlige stønader. I Groruddalen er det også flere som bor trangt. Levekårene varierer imidlertid betydelig mellom ulike delbydeler.

Samtidig har de fire bydelene i Groruddalen og bydel Søndre Nordstrand høyest andel av befolkningen som enten selv har innvandret eller har to innvandrerforeldre, sammenliknet med andre bydeler i Oslo. Disse fem bydelene huser 28 prosent av Oslos totale befolkning og 43 prosent av befolkningen med innvandrerbakgrunn. Av disse er en tredjedel norskfødte med innvandrerforeldre. Hver bydel kan deles opp i ulike delbydeler. Andel med innvandrerbakgrunn i slike delbydeler i Groruddalen og i bydel Søndre Nordstrand varierer betydelig, fra 16 til over 60 prosent. Foreløpige tall tyder på at flertallet av befolkningen i bydel Søndre Nordstrand vil ha innvandrerbakgrunn innen utgangen av 2012.

Innvandrere fra for eksempel Afrika og Asia i Groruddalen har høyere sysselsetting enn de samme gruppene i resten av landet. Også andre innvandrergrupper har høyere sysselsetting i Groruddalen enn i resten av landet (Nadim 2008). Sysselsettingen blant dem som ikke er innvandrere i Groruddalen, er som gjennomsnittet for resten av landet.

I et nordisk og europeisk perspektiv kommer Groruddalen og andre norske drabantby- og forstadsområder godt ut på levekårsindikatorer (Brattbakk mfl. 2006). Det er en variert befolkning, boligene er jevnt over av god kvalitet og områdene har relativt variert boligsammensetning, det offentlige tjenestetilbudet er godt, og det er innslag av grupper med høy utdanning og med god inntekt.

Undersøkelser fra Groruddalen viser at beboerne i stor grad trives der de bor, uavhengig av

bakgrunn. Nesten åtte av ti innbyggere i Groruddalen oppgir at de synes at naboforhold og sosiale forhold i nærmiljøet er gode. Flertallet oppgir også at de opplever å ha god kontakt med personer med annen kulturell bakgrunn (Nadim 2008). Det er heller ikke mer kriminalitet i Groruddalen nå enn tidligere, jf. boks 12.1.

Befolkningen med innvandrerbakgrunn er gjennomgående yngre enn befolkningen uten innvandrerbakgrunn. Dårligere helse er imidlertid et gjennomgående trekk hos alle grupper i Groruddalen og Søndre Nordstrand, uavhengig av bakgrunn.

Noen grupper møter særlige utfordringer. God levestandard i Norge forutsetter i de fleste hushold to inntekter. Mange kvinner fra land i Afrika og Asia er etter lengre tid i Norge verken i arbeid eller utdanning, og mange av disse er verken registrert som arbeidssøkere eller mottakere av stønad til livsopphold. Mange av disse kvinnene er bosatt i Groruddalen og Søndre Nordstrand. Kvinnene kan grovt sett deles i to grupper: De som er hjemmeværende og forsørges av ektemannen, og de som har søkt jobb, men som ikke lykkes på grunn av lav utdanning og lite kunnskap om arbeidsmarkedet. Begge gruppene hindres av svake norskferdigheter. De har behov for individuelle løp bestående av norskopplæring, kvalifiserings- og helsefremmende tiltak (IMDi 2009).

### 7.2.2 En segregert by?

Media reiser gjerne spørsmålet om Oslo er på vei til å «ghettoiseres» på linje med for eksempel områder i Paris, eller andre europeiske byer. Dårlige boforhold, dårlige levekår og ungdomsopp-tøyer er kjennetegn som framheves når begrepet ghetto brukes. Ghetto refererer ofte til et slumpreget byområde der de fleste har minoritets- eller innvandrerbakgrunn, lav sosioøkonomisk status, lever isolert fra resten av samfunnet og har få flyttemuligheter.

Innvandringen til Norge og befolkningen i Oslo med innvandrerbakgrunn er svært sammensatt. Det finnes ikke byområder hvor en bestemt gruppe med innvandrerbakgrunn er i flertall, men det finnes områder der flertallet av beboerne har bakgrunn fra svært mange ulike land. Selv om det bor en del med lav inntekt og dårlige levekår i disse områdene, er det feil å kategorisere dem som ghettoer. Både det store mangfoldet, at folk flytter ut og inn av områdene på linje med andre steder i Oslo, gode offentlige tjenester og stort sett velholdte boliger understøtter en slik vurdering.

I norsk sammenheng brukes gjerne begreper som bostedssegregering eller bokonsentrasjon i debatten om innvandring og byene. Et byområde betegnes som segregert dersom en minoritetsgruppe – definert ved demografiske, sosioøkonomiske eller etniske kjennetegn – er bosatt i noen deler av byen, mens den øvrige befolkningen er bosatt andre steder i byen. I områdene der minoritetsgruppen er overrepresentert, foreligger det bokonsentrasjon. Områdene er ikke sjelden også preget av levekårsproblemer. Det finnes slike områder i Oslo og Drammen. Segregeringen etter innvandrerkjennetegn er gjennomgående noe mindre i norske byer enn i enkelte storbyer i Norden (Blom 2006, Andersson mfl. 2010). Det er imidlertid ikke uproblematisk å sammenlikne mål på segregering mellom ulike land da målingene tar utgangspunkt i forskjellige administrative oppdelinger av territoriet. For Oslos del er det anslått at bostedssegregeringen for personer med bakgrunn fra land i Asia, Afrika, Latin-Amerika og Øst-Europa ikke har økt siden årtusenskiftet. I deler av Groruddalen og Søndre Nordstrand har utviklingen bidratt til økt segregering, men for byen som helhet blir dette oppveid av utviklingen i de indre østlige bydelene (Blom 2012).

### Bolig

Ressursfordelingen i befolkningen påvirker boligvalg og bosettingsmønster. Noen områder har av ulike årsaker relativt sett lavere priser på kjøp eller leie av bolig. Prisnivået påvirkes blant annet av boligtyper, utforming av boligområder, bomiljø, miljøproblemer, infrastruktur og kvalitet på offentlig tjenestetilbud. Områder med relativt sett lavere priser er ofte det mest hensiktsmessige alternativet for personer med lave inntekter, også for dem som får offentlig hjelp til å leie eller kjøpe bolig.

Byutvikling og innflyttere fra middelklassen har presset boligprisene opp i bydelene i Oslo indre øst. Mange innvandrere har flyttet fra relativt små (leie)boliger i indre by til egen, større bolig med høyere standard i Groruddalen og Søndre Nordstrand. Dette er for mange et uttrykk for sosial mobilitet på boligmarkedet. De positive drivkreftene er blant annet bedre økonomi og ønske om større og bedre boliger. Det å kjøpe bolig er et uttrykk for etablering og tilknytning. At mange eier egenandels- eller selveierbolig, viser at drabantbyene ikke først og fremst fungerer som gjennomgangsområder. De norske drabantbyene har en høyere andel eieboliger, og en mer variert sammensetning av boligtyper enn tilsva-

rende boligområder i Danmark eller Sverige, for eksempel Rosengård i Malmø eller Rinkeby i Stockholm.

### Skole

Deltakelse i lokalsamfunnet styrker fellesskapsfølelsen. Deltakelse i skole, barnehage, feiringer, idrettslag og foreninger skaper nettverk og sosiale relasjoner både blant voksne og barn. Med stor innflytting og endringer i befolkningssammensetningen utfordres organiseringen i lokalsamfunnet. Skolen er en svært viktig institusjon og møteplass i denne sammenheng.

Andel elever med innvandrerbakgrunn i Oslo, ofte betegnet som minoritetsspråklige, har vært et hyppig tema i den offentlige debatten. Andelen elever med innvandrerbakgrunn varierer mellom bydelene. I de fire Groruddalsbydelene og i bydel Søndre Nordstrand er andelen betydelig høyere enn i byen som helhet. Andelen er høyest for barn i grunnskolealder og var over 50 prosent i alle fem bydeler ved inngangen til 2012. Om lag 80 prosent av barn og unge med innvandrerbakgrunn i Oslo er imidlertid født i Norge. Andelen elever med innvandrerbakgrunn er derfor ikke ensbetydende med elever med dårlige norskkunnskaper. Om lag 25 prosent av elevene i grunnskolen i Oslo har vedtak om særskilt språkopplæring, mens Oslo kommune oppgir at 40 prosent av grunnskolelevne er registrert som minoritetsspråklige.

Bekymring om skolesituasjonen kan være en årsak til at familier både med og uten innvandrerbakgrunn og med barn i skolealder flytter fra et område. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) sitt integreringsbarometer for 2009 viser at flertallet i befolkningen ikke ønsker at egne barn skal gå på skole med høy andel elever med innvandrerbakgrunn, men at det er skolens resultater som betyr mest for valg av skole. En spørre- og intervjuundersøkelse om skolebytte viser at grunnen til at foreldre søker skolebytte, som oftest er at skole- og lokalmiljøene ikke kan tilfredsstille de forventningene foreldrene har til fritidsaktiviteter, vennerelasjoner og norskspråklige miljøer. Andelen elever med innvandrerbakgrunn er kun én av mange faktorer som påvirker foreldrenes skolebytte (Morken 2012).

Flere skoler med over 60 prosent elever med innvandrerbakgrunn har læringsresultater over lands- og Oslo-gjennomsnittet og lykkes godt. Osloskolen som helhet ligger også over landsgjennomsnittet i resultater på nasjonale prøver. Andel elever med innvandrerbakgrunn ved skolene har i seg selv lite å si for skolens resultater.

De påvirkes først og fremst av foreldrenes inntekts- og utdanningsnivå. Mange skoler med høy andel elever med innvandrerbakgrunn presterer derfor lavere på nasjonale prøver enn skoler med få elever med slik bakgrunn, fordi dette også er skoler der en lav andel av foreldrene har høyere utdanning. Sosial bakgrunn og språk er de to variablene som til sammen forklarer ulikheten i læringsresultater mellom elever med og uten innvandrerbakgrunn (OECD 2012), jf. kap. 4.6.

Andel barn i skolefritidsordning i Oslo (Aktivitetsskolen) varierer sterkt. Skoler i Groruddalen og Søndre Nordstrand, samt i de indre østlige bydelene, har lavest andel som deltar på full tid, helt ned til 13 prosent på Tøyen skole i Gamle Oslo. Skolen med høyest deltakelse, Lilleaker skole i Ullern bydel, har 87 prosent deltakelse på full tid (GSI 2011). Oslo kommune melder om at det er elever med størst behov for en utvidet læringsarena som ikke benytter seg av Aktivitetsskolen. Kommunen viser videre til at skolene med lavest deltakelse har størst andel elever med behov for særskilt språkopplæring. En god skolefritidsordning kan bedre elevenes skoleprestasjoner og styrke språkforståelsen til dem med dårlige norskkunnskaper. Østbergutvalget foreslo gratis skolefritidsordning for å motvirke at barn i familier med lav inntekt går glipp av tilbudet.

God språkforståelse legger et grunnlag for gode skolerresultater. Deltakelse i barnehage bidrar til inkludering og styrker barnas språklige og sosiale kompetanse. I de fire bydelene i Groruddalen, i Søndre Nordstrand og i Gamle Oslo, samt områder i Drammen og Bergen, gjennomføres forsøk med gratis kjernetid (20 timer pr uke) i barnehage. Som en del av forsøket er det også tiltak for foresatte med innvandrerbakgrunn. Gratis kjernetid i barnehage har bidratt til at barnehagedeltakelsen har økt i forsøksområdene. Tiltaket er nærmere omtalt i kap. 4.5.4.

### 7.2.3 Politikk for en mangfoldig by

Regjeringen er opptatt av likeverdige levekår for alle, uansett hvor man bor i landet. Regjeringen ønsker derfor å motvirke at dårlige levekår preger enkelte byområder. Sosial og økonomisk ulikhet skal reduseres og ikke falle sammen med skillet mellom innvandrere og ikke-innvandrere. I en mangfoldig by bør personer med og uten innvandrerbakgrunn i stor grad bo i de samme områdene. Aktiv byutvikling i områder med store levekårsutfordringer er en forutsetning for å bygge ned forskjeller.

At innbyggere i et nabolag møtes, er viktig for å bygge et fellesskap. Biblioteket er for eksempel

### Boks 7.2 Områdesatsingen i Oslo

Fra 2007 har Oslo kommune og staten jobbet for å bedre miljøet og levekårene i Groruddalen gjennom en bred og helhetlig satsing over en tiårsperiode. Stat og kommune har en felles innsats gjennom fire programområder:

1. Miljøvennlig transport i Groruddalen
2. Alna, grønnstruktur, idrett og kulturmiljø
3. Bolig-, by- og stedsutvikling
4. Oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og inkludering

Satsingene under programområde 4 i Groruddalen omfatter tiltak rettet mot barn og unge og deres familier, samt tiltak for å bedre områdenes attraktivitet. Dette gjelder særlig gratis kjernetid i barnehage, som foruten å øke barnehagedeltakelsen også gir en unik mulighet til å nå barnas familier med øvrige velferds- og deltakelsestiltak. Andre viktige områder er skole og folkehelseiltak, tiltak for økt deltakelse og fritidsaktiviteter, tiltak for at grupper som står langt fra arbeidsmarkedet skal komme i arbeid, samt lokal bolig- og byutvikling og bedre infrastruktur.

Innenfor programområde 3 Bolig-, by- og stedsutvikling gis det tilskudd til tiltak som bidrar til å bedre de fysiske omgivelsene, tiltak som stimulerer til sosial inkludering i nærmiljøet og til tiltak som kan bidra til å stoppe en negativ utvikling i et område, såkalt områdeløft. Husbanken forvalter midlene, mens kommunen har hovedansvaret for utviklingsarbeidet. Den ene strategien i arbeidet innebærer en helhetlig, ekstraordinær satsing innenfor et geografisk avgrenset område med spesielle utfordringer. Den andre strategien er tildeling av bomiljøtilskudd til borettslag som har initiert tiltak som skal bidra til utvikling av gode boliger og boområder. Internasjonalt er områdeløft en viktig metode for å snu en negativ utvikling i utsatte områder. I 2012 er det arbeid med områdeløft i Oslo, Bergen og Trondheim.

I tillegg til områdesatsingen i Groruddalen samarbeider Oslo kommune og staten om en egen satsing i bydel Søndre Nordstrand; Handlingsprogram Oslo Sør. Her gjennomføres en rekke av de samme tiltakene som i programområde 4 i Groruddalssatsingen.

en viktig arena både som møteplass, som en informasjonsentral og for å skape leselyst og bedre språkferdigheter. Helsestasjoner, skoler, barnehager, organisasjoner, parker og kafeer gir muligheter for fellesskap og motvirker rasisme og diskriminering. Kommunene har et særlig ansvar for å tilrettelegge for en ønsket byutvikling i sitt planarbeid. Etablering av næringsliv og offentlige institusjoner gir lokale arbeidsplasser, og er virkemidler som kan bidra til å skape attraktive og levende områder. I forbindelse med satsingene i Groruddalen og Søndre Nordstrand har regjeringen satt av midler til lokal frivillig virksomhet i bydelene.

I noen områder kan tidsavgrensede, særlige innsatser være løsningen. Områdesatsingen i Oslo er et samarbeid mellom staten og Oslo kommune, jf. boks 7.2. Når de universelle tiltakene ikke når målene, bidrar en ekstra innsats til å avhjelpe levekårsutfordringer. Regjeringen vil fortsette innsatsen i utvalgte områder som Groruddalen og Søndre Nordstrand.

Gratis kjernetid i barnehage et bærende element på levekårsområdet i det statlige bidraget til områdesatsingene. Det er av stor betydning for læringsutbyttet at elevene kan norsk når de

begynner på skolen. Utdanning er sentralt for å hindre at dårlige levekår, lavinntekt og fattigdom går i arv. Tilbud om gratis kjernetid i barnehage er et godt virkemiddel for å bidra til jevnere fordeling i områder med høy innvandrerandel. Tilbudet kan også bidra til å gjøre noen områder attraktive for alle grupper av barnefamilier.

Skoleutviklingsprosjektet i bydelene i Groruddalen og i bydel Søndre Nordstrand, som startet i 2012, skal bidra til at læringsutbyttet og gjennomstrømmingen på skolene i området kommer opp på gjennomsnittet i Oslo. Samarbeidsmodeller mellom skole, bydel og hjem videreutvikles. Regjeringen støtter et slikt helhetlig og målrettet prosjekt, der tiltakene rettes inn mot økt kvalitet i opplæringen, elevadferd, skole-hjem-samarbeid og styrket ledelse. Det skal settes i gang følgeforskning innenfor rammen av prosjektet. Det skal avsluttes ved utgangen av 2016.

Regjeringen vil prøve ut om deltakelse i aktivitetsskole kan legge til rette for at elever får bedre forutsetninger for å lykkes i skolen. Forsøket gjennomføres for elever på 1.-4. trinn på én skole med gratis deltids skolefritidsordning, som en del av Oslo Sør-satsningen.

### Boks 7.3 Deltakelse og fellesskap utvikles i Oslo

*Alnaskolen* er et lederutviklingsprogram for ungdom og unge voksne på Furuset som har eller ønsker en lederrolle i lokalmiljøet innen idrett, ulike fritidsaktiviteter og frivillig arbeid. Opplæringen er teoretisk og praktisk, med tema som organisasjonsdrift, aktivitetsledelse, lokal frivillighet, omdømmebygging og markedsføring. Studieturer og arrangering av aktiviteter i praksis inngår. Målet er at ungdommene skal bidra i lokal frivillighet, være positive rollemodeller, bli bevisst diskriminering og fordommer, bidra til framtidens Alnaskole og til bydel Alnas omdømme. Alnaskolen har resultert i flere unge ledertalenter innen idrett og politikk og har bidratt positivt til ungdomsmiljøet på Furuset. Alnaskolen drives av Furuset IF, med støtte fra blant annet bydel Alna og Groruddalssatsingen (Husbanken).

*Veitvetakademiet* utvikler lokal ledelseskapasitet og engasjement på Veitvet-Sletteløkka. Målgruppen er alle beboere i området og bydel Bjerke for øvrig. Målet er en aktiv og engasjert befolkning som er stolte av å bo i området, som påvirker sentrale føringer, gjennomfører lokale beslutninger og aktiviteter i egne bomiljø samt økt valgdeltakelse. Det tilbys kurs i lokal samfunnsutvikling, herunder lobbyvirksomhet, arrangørskole, hvordan søke midler, valgkomitékurs, organisasjons- og styrekurs. Akademiet tilbyr også kunst og kulturworkshops for å styrke omdømmet og lokal tilknytning. Her inngår kunstscole, fotokurs og håndarbeid. Arbeidet med Veitvetakademiet har resultert i flere formelle organisasjoner i området. Akademiet får tilskudd av bydel Bjerke med støtte fra Groruddalssatsingen (Husbanken).

De universelle velferdstjenestene er de viktigste virkemidlene for å møte de sammensatte utfordringene som finnes i noen områder. Kommunene har ansvaret for å tilpasse velferdstjenestene slik at de møter behovet i befolkningen, jf. kap. 13.1. Tjenestene og organiseringen av disse må være utviklet med tanke på helhet og samhandling på tvers av sektorer.

Gjennom plan- og bygningsloven har kommunene ansvar for å sette mål for samfunnsutviklingen, jf. kap. 7.1. Gjennom planlegging skal det legges til rette for god utforming av bebyggelsen, gode bomiljø og oppvekst- og levekår. Med gode bomiljø menes både god boligdekning og kvalitet i boligene og nærmiljøet. Boligene skal også ha en god plassering med tanke på tilgjengelighet, utemiljø, grønnstruktur i byggesonen, skole og andre offentlige tjenester. Gjennom arealplanleggingen kan det sikres nødvendige og hensiktsmessige areal til boligformål. I meldingen til Stortinget om boligpolitikken, som kommer i 2013, vil blant annet boligutfordringene i pressområder bli drøftet.

### 7.3 Muligheter i distriktene

Norges spredte bosettingsmønster vitner om evne til kreativ utnyttelse av naturressursene og har gitt landet egenart. Selv om Norge i større grad enn andre land har livskraftige små og store samfunn i hele landet, er den vedvarende sentralise-

ringsprosessen en utfordring for å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. I 2011 hadde 118 flere kommuner vekst i folketallet enn i 2006. Dette skyldes ikke minst økt tilflytting fra utlandet. Innvandrere utgjør en viktig ressurs for både store og små lokalsamfunn. Ifølge SSBs befolkningsframskriving fra 2011 er 7 av 19 fylker avhengige av innvandring for ikke å oppleve nedgang i folketallet. Innvandreres ressurser og behov vil derfor være viktig i distriktskommuners helhetlige og langsiktige arbeid med å påvirke samfunnsutviklingen i egen kommune. Dette vil bli nærmere omtalt i melding til Stortinget om distrikts- og regionalpolitikken som blir lagt fram i 2013.

For mange nyankomne innvandrere kan distrikts-Norge tilby muligheter som ikke byene har. Regjeringen er opptatt av å synliggjøre disse mulighetene, slik at alle får brukt sine ressurser og kan bli en del av et lokalmiljø.

En rekke distriktskommuner opplever utfordringer med å holde innbyggertallet oppe. Blant annet med støtte fra regjeringen settes det i gang en rekke prosjekter som har som mål å øke folketallet i disse kommunene. Som et ekstra bidrag til regjeringens distrikts- og regionalpolitiske innsats har Kommunal- og regionaldepartementet siden 2006 lyst ut særskilte midler for å bidra til at flere får lyst til å bo i distriktskommuner. I 2012 lyste Kommunal- og regionaldepartementet ut inntil 32 mill. kroner til formålet gjennom satsingen *Bolyst*.

#### Boks 7.4 Tilflyttingsprosjektet i Nordland fylkeskommune

Folketallet i Nordland har vært nedadgående i flere tiår. Først i 2008 var det en svak vekst i folketallet totalt, en vekst som skyldes økt innvandring i de 11 kommunene som hadde positiv befolkningsutvikling. Mange kommuner i Nordland har dessuten en vanskelig befolkningssammensetning, med en større andel eldre, få barn og en synkende andel i yrkesaktiv alder, sammenliknet med landet for øvrig. Dette gir ekstra utfordringer når det gjelder rekruttering av personell til næringslivet og offentlige tjenester som helse, omsorg og skole/barnehage.

For å få opp folketallet satte fylket i gang *Tilflyttingsprosjektet*. For å få innvandrere til å etablere seg permanent i fylket ble satsingen rettet

mot både arbeidsinnvandrere og familien rundt. Prosjektet erfarte at tilflytterne måtte trives raskt der de bosatte seg for at de skulle bli værende. Tilflyttingsprosjektet er en samordnet, felles innsats fra kommunene på områdene arbeid, rekruttering, språk, bolig og integrering.

Det er mange små kommuner i Nordland. I Tilflyttingsprosjektet har det derfor vært lagt vekt på skoleringsarbeid, bevisstgjøring og nettverksbygging, samt utvikling av forsøk som kan vise andre at det går an å få resultater også i små kommuner. For eksempel vokser Herøy kommune nå i folketall og kommunen klarer å gi et omfattende tilbud til enkeltpersoner og næringsliv.

Kommunene kan aktivt påvirke innvandrere til å bli værende og sikre kommunen arbeidskraft. Gjennom bosetting av flyktninger og tilbud om et introduksjonsprogram av høy kvalitet kan kommuner skreddersy kompetanse som det er behov for. Nyankomne innvandrere representerer et potensial både for bedrifter som trenger arbeidskraft, og kommuner som vil øke folketallet.

Et godt boligtilbud vil være en vesentlig forutsetning for å sikre tilgang på kvalifisert arbeidskraft og bidra til vekst i kommunene. Forskning viser at boligmarkedene i mange kommuner er både små og usikre. Ledige boliger blir ikke lagt ut for salg, leiemarkedet er begrenset, og det er lite nybygging fordi byggekostnadene overstiger markedsverdien. Regjeringen lanserte derfor i 2012 en treårig satsing for å bidra i utviklingen av attraktive lokalsamfunn i distriktene gjennom å stimulere til økt tilbud av ulike typer boliger. En ny tilskuddsordning ble etablert som et viktig ledd i satsingen. Ordningen forvaltes av Husbanken, og 12 kommuner deltar.

Kommunene gjennomfører en rekke tiltak med mål om å få flere innbyggere og mer arbeidskraft til kommunen, såkalte inkluderingsprosjekter. Kommunal- og regionaldepartementet gjennomførte i 2009 en undersøkelse av inkluderingsprosjekter i distrikts-Norge (Kommunal- og regionaldepartementet 2009). Undersøkelsen viser at 90 av de 190 kommunene som svarte på undersøkelsen, gjennomfører ett eller flere inkluderingsprosjekter. Målgruppen for prosjektene er tilflyttere fra andre deler av landet, men også

nye arbeidsinnvandrere og nyankomne flyktninger.

EØS-avtalen innebærer at arbeidstakere kan flytte dit det er behov for arbeidskraft. Dette gjør at arbeidsinnvandrere fra EU-land i stadig større antall etablerer seg i norske kommuner. De dekker både midlertidige og langsiktige behov for arbeidskraft. Arbeidsinnvandrere fra EU-landene har i større grad enn andre innvandrere bidratt til et spredt bosettingsmønster. De har bidratt til å bremse eller snu befolkningsnedgangen i mange distriktskommuner og har tilført kommunene verdifull arbeidskraft og skatteinntekter. En rekke hjørnesteinsbedrifter i distrikts-Norge er i dag avhengige av innvandrere for å kunne drive virksomheten.

En rapport fra 2012 tar for seg hva som gjør at innvandrere blir boende i distriktskommuner (Søholt og Aasland mfl. 2012). Innvandrere som er intervjuet, peker på flere positive sider ved å bo i distriktskommuner. Det er lettere å bli sett og delta i et lite lokalsamfunn. Man blir ikke bare en representant for en gruppe, men man er innbygger på linje med de andre innbyggerne. De som deltar i organisasjoner eller annen frivillig aktivitet, blir en del av lokalsamfunnet. Innvandrere er også en målgruppe for organisasjoner som opplever liten nyrekruttering. Kommuner som satser på innvandring, oppleves som inkluderende fordi de viser hvordan innvandrere bidrar til en positiv utvikling i kommunen.

På den annen side er det også særlige utfordringer knyttet til å komme til et lite lokalsam-

funn. Innvandrere har oppgitt at det kan være vanskeligere å skille seg ut i små samfunn enn i store, og at man savner et etnisk basert sosialt nettverk. Det kan også være vanskeligere for dem som blir arbeidsledige.

For å se mulighetene i distriktskommuner må innvandrere få informasjon om blant annet boligmuligheter og arbeidsmarked. Kommunenes tjenester må samordnes slik at de sammen bidrar til at innvandrere får brukt sine ressurser. For eksempel kan arbeidsinnvandrere og flyktninger ha ulike behov i etableringsfasen i en kommune. Ved å se behovene til den enkelte kan kommunen bidra til at personene trives og blir boende.

Det er et mål for regjeringen at innvandrere trives og deltar aktivt i arbeids- og organisasjonslivet. Hver kommune er forskjellig og har forskjellige utfordringer og potensial. Viktige aktører kan på tvers av institusjonsgrenser sette seg sammen og utvikle dialog om muligheter og samarbeid. Regjeringen mener at et bredere samarbeid i kommunene kan gi resultater som både gagnar tilflyttere, innvandrere og andre, samt samfunnet som helhet.

## 7.4 Raskere bosetting av flyktninger

Bosetting av flyktninger er en varig oppgave for kommunesektoren. Flere tusen personer årlig har blitt bosatt i norske kommuner de siste 30 år, i tråd med Norges humanitære forpliktelser. Når en person får oppholdstillatelse i Norge, skal denne starte et nytt liv i en norsk kommune. Jo raskere en flyktning får etablert seg i en kommune, jo raskere kommer hun eller han i gang med introduksjonsprogram og veien mot arbeid eller utdanning. Det er viktig at hver enkelt får brukt sine ressurser på en god måte.

### 7.4.1 Dagens bosettingsordning

Personer som er innvilget oppholdstillatelse etter søknad om asyl/beskyttelse, og overføringsflyktninger, bosettes som hovedregel etter avtale med kommunene og med offentlig hjelp. IMDi har ansvaret for å finne bosettingskommuner til disse. Ordningen skal sikre målrettet etablering i samfunnet gjennom rask bosetting av flyktninger i områder med mulighet for kvalifisering, arbeid og utdanning. Kommunene mottar et integreringstilskudd per person de bosetter. Tilskuddet utbetales over fem år. Når tilskuddet er mottatt, står

kommunene fritt til å disponere det. Tilskuddet ble innført i 1991 for å dekke de gjennomsnittlige ekstra utgiftene det innebar for kommunene å bosette flyktninger. I 2013 er integreringstilskuddet på 616 800 kroner utbetalt over fem år for en voksen person i familie.

Flyktninger som ikke har behov for offentlig bistand kan, på samme måte som andre innvandrere og befolkningen for øvrig, bosette seg hvor de vil og skaffe seg bolig selv, uten at dette skjer etter avtale mellom IMDi og kommunene. Prinsippet om bevegelsesfrihet gjelder for alle. De som bosetter seg på egen hånd, får imidlertid ikke rett til introduksjonsprogram i den kommunen de bosetter seg i. Erfaringsmessig velger et fåtall, under 10 prosent, denne løsningen.

Basert på prognoser over hvor mange flyktninger det er behov for å bosette kommende år, fastsetter et nasjonalt utvalg fra stat og kommunesektoren hvor mange flyktninger kommunene totalt, fordelt på fylkene, skal anmodes om å bosette. Dernest avgjør IMDi i forståelse med KS hvilke kommuner som skal anmodes om hvor mange flyktninger. Den enkelte kommune fatter vedtak om hvor mange flyktninger som skal bosettes kommende år. IMDi finner en egnet kommune for den enkelte flyktning innenfor de disponible kommuneplassene.

Nivået på bosettingen har variert fra år 2000 til i dag. Gjennomsnittlig er det bosatt 4 600 personer årlig siden år 2000. I 2006 og 2007 var antallet bosatte relativt lavt, mens det var høyt i 2009-2011. I 2012 er det forventet at det er behov for å bosette om lag 7 600 flyktninger, og i 2013 er tallet 7 900 flyktninger, ikke medregnet familiegjeforente. Svingninger i antallet som bosettes er en utfordring for kommunene, som hele tiden må tilpasse sitt tilbud til det antallet flyktninger som kommer. Antallet enslige mindreårige som ble bosatt holdt seg i begynnelsen av tiåret relativt stabilt på rundt 350 personer. Etter en nedgang i 2005-2008 økte antallet til over 600 bosatte enslige mindreårige årlig i perioden 2009-2011. I 2012 er det forventet at det er behov for å bosette 460 enslige mindreårige, i 2013 er tallet 370.

En vedvarende utfordring i bosettingsarbeidet er at planleggingshorisonten til kommunene ofte har vært for kort. Dette forsinker bosettingen og fører til ujevn bosetting ut over året. Når Utlendingsdirektoratet (UDI) sin vedtaksproduksjon er jevnere fordelt over tid enn bosettingen, vil det skape tidvise opphopninger av bosettingsklare personer i mottak.



#### 7.4.2 Fra asylmottak til en kommune

Når flyktningene oppholder seg lenge i mottak, tar det for lang tid før vedkommende kan starte sitt nye liv i Norge. Selv om det er et visst aktivitetstilbud i mottak, blant annet norskopplæring, lever flyktninger i mottak stort sett en passiv tilværelse, noe som igjen kan bidra til klientifisering og svekket psykiske helse. Av hensyn til flyktningene er det derfor viktig at de blir bosatt raskere enn i dag. Bosetting av flyktninger innebærer store oppgaver for kommunene, i form av for eksempel å finne boliger og gjennomføre et godt introduksjonsprogram og norskopplæring. En forutsetning for god bosetting av flyktninger er derfor et gjennomført planarbeid i kommunene.

##### *Oppholdstid i mottak*

Den samlede tidsbruken og ventetiden ved bosetting av flyktninger er for lang. Riksrevisjonen foretok i 2009/2010 en undersøkelse av IMDis måloppnåelse og virkemiddelbruk i arbeidet med bosetting og kvalifisering av flyktninger (Riksrevisjonen 2010). Her blir det påpekt at målene som departementet har satt, langt fra ble nådd i 2008 og 2009. Antallet bosettingsklare i mottak har økt fra ca. 1 400 ved utgangen av 2009 til nesten 2 000 ved utgangen av 2011. Økningen har fortsatt i første halvår 2012, slik at 31. august 2012 ventet mer enn 3 300 personer i mottak på å flytte til en kommune. Bare 68 prosent av dem som ble bosatt i første halvår 2012, ble bosatt innen regjeringens mål om bosetting innen seks måneder. For enslige mindreårige er målet at de skal bosettes innen tre måneder. I 2012 har ventetiden for enslige mindreårige gått ned fordi gruppen har vært prioritert i bosettingsarbeidet i kommunene. Likevel bosettes bare 61 prosent innen målet.

Kvinner og barn er særlig sårbare i mottak. Som et tiltak i Meld. St. 27 (2011-2012) *Barn på flukt*, har regjeringen vedtatt at barnefamilier skal prioriteres i bosettingsarbeidet, og at de skal bosettes innen tre måneder etter vedtak om oppholdstillatelse.

Noen grupper tar det lenger tid å bosette i en kommune. Enslige menn venter lenger i mottak enn familier. Noen få personer med varige og omfattende hjelpebehov venter svært lenge på bosetting, ofte over 12 måneder. Dette gjelder i all hovedsak personer med psykiske lidelser, funksjonshemninger eller ressurskrevende adferdsproblemer. Mange kommuner vegrer seg for å bosette denne lille gruppen av flyktninger med særlig store hjelpebehov. Denne gruppen,

som anslås å være på mellom 10 og 25 personer årlig, utgjør derfor en flaskehals i bosettingsarbeidet.

Lang ventetid fra en flyktning får vedtak om opphold i Norge til bosetting skjer i en kommune, har store menneskelige og økonomiske omkostninger. For den enkelte er oppholdstiden i mottak en utsettelse av starten på livet i Norge. For staten innebærer det merkostnader at flyktninger oppholder seg lenger i mottak før de bosettes i en kommune.

God bosetting av flyktninger henger sammen med en effektiv innvandringspolitikk. Noen grupper har i løpet av de siste årene blitt værende i asylmottak fordi de har fått oppholdstillatelser som er begrensede hva gjelder fornying og grunnlag for familieinnvandring. Slik begrensning settes ikke for dem som har flyktningstatus, men for personer som fyller vilkårene for opphold på humanitært grunnlag. Formålet med ordningen er å motivere asylsøkere til å dokumentere sin identitet når det er mulig. Begrensningen i tillatelsen medfører at de faller utenfor målgruppen for dem som bosettes. Det er viktig for livet i Norge at identitet kan avklares så tidlig som mulig i søknadsprosessen. Regjeringen har derfor styrket innsatsen for identitetsavklaring gjennom etableringen av Nasjonalt identitets- og dokumentasjonssenter (NID).

##### *Raskere ut i kommunene*

En av de største utfordringene i bosettingsarbeidet ligger i at en del kommuner ikke iverksetter bosetting av så mange som de vedtar. Det er også en utfordring at mange kommuner knytter bestemte betingelser eller vilkår til sine bosettingsvedtak, for eksempel at de ønsker å bosette spesielle grupper som familier, eller at vedtaks plassene også inkluderer familiegjenforente til allerede bosatte flyktninger. Dette medfører at bosettingsarbeidet tar lang tid og krever mye ressurser. En ytterligere utfordring ligger i å kartlegge den enkelte flyktning på en god måte, slik at kommunenes behov for informasjon dekkes.

Langsiktighet og forutsigbarhet forutsetter flerårige kommunale vedtak basert på gjensidig forpliktende avtaler mellom stat og kommune. Kommunene må følge opp bosettingsvedtaket i det kommunale planverket, også boligtiltak og strategier, slik at det blir mer automatikk i bosettingen når vedtaket er gjort. Dette vil bidra til raskere bosetting og jevnere bosetting gjennom året. Regjeringen vil foreslå å inngå en ny bosettingsavtale med kommunesektoren ved KS. Avtalen skal

vare i tre år og skal inneholde klare mål for antall bosettingsplasser som må stilles til rådighet i kommunene.

Regjeringen vil se på mulighetene for at flyktninger i større grad selv kan finne bolig og arbeid, og likevel ha rett til introduksjonsprogram. Regjeringen ønsker å motvirke klientifisering og fremme aktivisering så tidlig som mulig etter ankomst. Regjeringen vil utrede konsekvensene av å endre introduksjonsloven slik at nyankomne flyktninger som selv finner bolig og/ eller arbeid, får rett til introduksjonsprogram og utløser integreringstilskudd. For å unngå press og belastning på de største bysentraene bør det vurderes om slike områder bør unntas fra ordningen.

### 7.4.3 Å finne bolig

Å finne egnet bolig til bosettingsklare flyktninger har i alle år vært en utfordring for kommunene. Dette skyldes både en generell mangel på boliger i mange pressområder og dels misforholdet mellom flyktninggruppens sammensetning, med mange enslige, og boligmassen i kommunene. Undersøkelser viser at mange kommuner opplever å disponere for få egnete utleieboliger og at en del beboere kunne ha flyttet videre til egen eid eller leid bolig. Gjennom strategisk og effektiv bruk av Husbankens ordninger kan kommuner forbedre boligmassen slik at flere kan få den hjelpen de trenger til riktig tid. Tilskudd til utleieboliger ble styrket i 2011. For å få til økt og raskere bosetting er flyktninger, særlig enslige mindreårige flyktninger, prioriterte grupper i satsingen. 2/3 av kommunelederne vurderer tilgang på boliger som den faktoren som gjør det mest vanskelig å bosette flere flyktninger i kommunen (IMDi 2010 og 2011). 81 prosent av kommunene vurderte at tilgang på egnet bolig er den største utfordringen ved bosetting av enslige voksne flyktninger (Thorshaug mfl. 2009). Det er videre en utfordring at kommunenes vedtak om bosetting ikke i stor nok grad følges opp i boligplanlegging og med midler til boliganskaffelse.

Husbanken og IMDi har inngått samarbeidsavtaler både nasjonalt og regionalt om bruk av virkemidler for å framskaffe boliger for flyktninger. Samarbeidsområder er blant annet å ha felles møter med kommunene for å presentere etatens virkemidler og løsninger for å framskaffe boliger for flyktninger. Etatene har sammen finansiert forskningsprosjekt, blant annet for å identifisere hvilke forhold som fremmer kommunenes arbeid med å skaffe boliger til flyktninger (Thorshaug mfl. 2011). Rapporten fra prosjektet viser at kom-

munene i større grad må ha en langsiktig strategi for boliganskaffelse. Kommunene må se på den enkeltes mulighet for boligkarriere, herunder bruk av blant annet startlån fra Husbanken. Videre er gjennomstrømning i kommunale boliger og bruk av det private leiemarkedet mulige strategier for å skaffe tilstrekkelig med boliger.

Aktivisering bør være et grunnleggende prinsipp i politikken rettet mot nyankomne flyktninger. Dette tilsier at flyktningene innenfor dagens bosettingsmodell så langt som mulig også bør være aktive ved bosetting og boliganskaffelse. Flyktninger, som skal bosettes etter avtale med den enkelte kommune, bør i større grad oppfordres til å finne bolig selv innenfor rammer fastsatt av bosettingskommunen. Likevel vil mange flyktninger bo midlertidig i kommunale boliger etter bosetting. Innenfor det statlige tilskuddet til utleieboliger er flyktninger en prioritert gruppe.

### 7.4.4 Bosetting av enslige mindreårige flyktninger

Det knytter seg spesielle utfordringer til bosetting av gruppen enslige mindreårige flyktninger, det vil si flyktninger som kommer til Norge som er under 18 år, og som er uten foreldre i Norge. Det har vært en stor økning i antallet enslige mindreårige asylsøkere, og også i antallet som får opphold her, og skal bosettes. Siden 2009 er det bosatt rundt 600 enslige mindreårige årlig. Kommunene har de siste årene har bosatt langt flere enslige mindreårige og kompetansen og kapasiteten i kommunene har økt. Likevel har for mange enslige mindreårige ventet for lenge i mottak eller omsorgssenter på en kommune å flytte til. Mange av de yngste barna, som er plassert på omsorgssentrene, trenger fosterhjem når de skal bosettes i kommunene. Det er en utfordring at det fortsatt er mangel på fosterhjem, og mange av barna blir ofte værende lenge i omsorgssentrene. Dette er uheldig for de yngste barna og medfører merutgifter for staten.

Enslige mindreårige utløser et eget tilskudd ved bosetting i en kommune i tillegg til en høyere sats enn andre barn i integreringstilskuddsordningen. Videre får kommunene refundert utgifter til kommunale barnevernstjenester utover en kommunal egenandel dersom kommunene fatter et barnevernsvedtak for vedkommende.

Enslige mindreårige bosettes gjerne hos slekt, i fosterhjem eller i bofellesskap med andre enslige mindreårige. Gjennom Husbankens tilskudd til utleieboliger får kommunene dekket opptil 40 prosent av investeringskostnadene ved etablering av

boliger til personer med et helhetlig oppfølgingsbehov. Dette vil som regel gjelde for boliger til enslige mindreårige flyktninger.

For å få opp kapasiteten i kommunene til å bosette enslige mindreårige flyktninger fikk kommunene i 2009 et ekstra tilskudd på 100 000 kroner per enslige mindreårige de bosatte det året. I 2011 ble satsen for integreringstilskuddets første år økt for denne gruppen. I tillegg har enslige mindreårige vært prioritert av kommunene i bosettingsarbeidet de siste årene. Det går derfor i 2012 raskere å bosette gruppen enn det har gjort de siste årene. Bosettingskommunene har bygget opp et tjenesteapparat som har kapasitet til å ta imot enslige mindreårige, og mange opplever å bli bosatt raskt. Likevel er det bare 61 prosent som i 2012 blir bosatt innen regjeringens mål om tre måneder.

*Direkteplassering* er et pilotprosjekt som går ut på å bosette enslige mindreårige direkte fra transittmottak, jf. boks 7.5. Så langt er det flere gode erfaringer fra pilotprosjektet, og regjeringen vil foreta en nærmere vurdering av hvordan erfaringer fra prosjektet eventuelt kan brukes videre i arbeidet med bosetting av enslige mindreårige.

### Regjeringen vil

- sikre raskere bosetting av flyktninger gjennom et mer forpliktende samarbeid med kommunesektoren
- utrede rett til introduksjonsprogram for flyktninger som selv finner bolig og/eller arbeid i en kommune
- styrke flere av Husbankens ordninger som er viktige for mange innvandrere, blant annet tilskudd til etablering i egen bolig og tilskudd til utleieboliger
- fortsette områdesatsingen for bedre miljø og levekår i Oslo i samarbeid med kommunen
- prøve ut effekten av økt deltakelse i skolefritidsordning gjennom forsøk med gratis deltids skolefritidsordning på én skole i Oslo
- videreføre støtten til et flerårig skoleutviklingsprosjekt i Groruddalen og bydel Søndre Nordstrand
- videreføre Bolyst-satsingen

### Boks 7.5 Direkteplassering av enslige mindreårige

Det ble høsten 2011 igangsatt et toårig pilotprosjekt med direktebosetting av enslige mindreårige asylsøkere i utvalgte kommuner, slik at enslige barn og unge kan bli bosatt like etter at de kommer til landet, og uten lange opphold i mottak eller på omsorgssenter. Seks kommuner deltar i pilotprosjektet med direktebosetting av enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger: Bærum, Hamarøy, Volda, Bergen, Asker og Drammen. Alle kommunene skal ta imot 4-6 enslige mindreårige (alder 15-17 år) i løpet av prosjektperioden – uavhengig av kjønn, alder og nasjonalitet. UDI identifiserer aktuelle kandidater til prosjektet etter gjennomført asyLintervju, og melder dem inn til IMDi. IMDi avgjør deretter om personen skal delta i prosjektet, og gjør vedtak om direktebosetting ved å tildele kommune umiddelbart. Flytting fra transittmottak til kommune skjer i avtalt flytteuke, som er én til tre uker etter vedtak om direktebosetting. Når kommunen får tildelt en person for direktebosetting får de i første omgang informasjon om kjønn, alder, nasjonalitet og språk, samt at UDI har bekreftet at det ikke er avdekket noen kjente særskilte behov i forhold til helse eller annen oppfølging. Ut over dette foretar kommunene selv i stor grad nødvendig kartlegging av den enkelte enslige mindreårige.



*Del II*  
*Felleskap og tilhørighet*



## 8 Fellesskap

Mangfold er hverdagen i Norge. Befolkningen er mer sammensatt enn tidligere, og folk har ulike behov, levesett og skikker. Menneskerettighetene og demokratiske prinsipper utgjør fundamentet i den norske rettsstaten. Dette ligger fast, også i et samfunn med en mer sammensatt og mangfoldig befolkning enn tidligere.

Alle som bor i Norge, har samme grunnleggende rettigheter og plikter. Samtidig skal innbyggerne ha frihet til å leve slik de ønsker innenfor rammen av norsk lov. Bred deltakelse i arbeidslivet og i demokrati og sivilsamfunn er viktige forutsetninger for å skape et trygt fellesskap for alle. Mangfold, likestilling, likeverd, toleranse, ytringsfrihet, solidaritet, økonomisk og sosial likhet, vern om barns rettigheter, tros- og livssynsfrihet og flerspråklighet som ressurs er andre grunnleggende verdier som regjeringen bygger sin politikk på. Det er disse sentrale verdiene som sikrer at det norske samfunnet gir rom for mangfold i et trygt fellesskap.

I et levende samfunn vil det være meningsbrytning og uenighet. Noen ganger innebærer de grunnleggende verdiene motsetninger og dilemmaer. Uenighet og konflikt er ikke et problem så lenge det er enighet om at det er demokratiske spilleregler og norsk lov som er rammen for konfliktløsning.

### 8.1 Tillit og tilhørighet

Et samfunn med små sosiale og økonomiske forskjeller legger et grunnlag for at innbyggerne opplever høy grad av tillit til myndighetene og til hverandre. Norge og de andre nordiske landene har høyere nivå av tillit enn andre land i Europa (Wollebæk og Seggaard 2011). Dette gjelder tillit på en lang rekke områder, fra tillit i de nære relasjoner, til familie og naboer, til personer av annen nasjonalitet eller religion og til myndighetene. Den høye graden av tillit er en styrke for samfunnet. Tillit til sine medmennesker er en av forutsetningene for å kunne samarbeide med andre. Graden av tillit i et samfunn styrker også de reelle

mulighetene for individuell demokratisk medvirkning og politisk handling.

Politikk og statlig styring er kun ett element i prosesser som skaper tillit. Møtes et menneske med respekt for egen person og bakgrunn, reduseres behovet for å lukke seg inne. Opplever individer at de behandles rettferdig, er de mer tilbøyelige til å utvikle en tilhørighet til det samfunnet som behandler dem slik. For at samfunnet skal fungere, må individer og grupper også oppleve at de lever sammen med hverandre, ikke bare ved siden av eller i motsetning til hverandre.

Terrorangrepet den 22. juli 2011 var et angrep på grunnleggende verdier i det norske samfunnet. Befolkningens reaksjoner etter terrorangrepet viste et samfunn med høy grad av tillit. Mer demokrati, mer åpenhet og mer inkludering er regjeringens svar og reaksjon på terroren.

#### 8.1.1 Mangfold

Mangfoldet i Norge er større enn tidligere. En av årsakene til dette er innvandring fra en rekke ulike land. Alle som bor i Norge i dag, skal kunne oppleve seg som en del av det norske fellesskapet. Det er ikke hvilken gud man tror eller ikke tror på, hvilken mat man spiser, hvilken aksent, hudfarge eller navn man har, hvor i verden man har familie eller hvilke klær man går med som skal definere om en er norsk eller ikke. Det demokratiske styresettet og norsk lov setter rammer for alle som bor i Norge. Innenfor disse rammene er, og skal det være, mange måter å være norsk på.

Det er uheldig dersom individer og grupper har en opplevelse av at de ikke hører til, at de ikke får oppfylt sine rettigheter eller at de ikke får muligheter til å benytte sine ressurser. Dersom innvandrere blir oppfattet som et problem og en byrde, eller at det råder en generell oppfatning om at noen grupper ikke vil delta og bidra til fellesskapet, kan det føre til at det blir vanskeligere for innvandrere å føle seg eller bli oppfattet som fullverdige samfunnsmedlemmer. Det kan også føre til en lavere grad av tillit og trygghet mellom innbyggerne.

I en globalisert verden med mye migrasjon og reisevirksomhet har mange mennesker kontakter og familie i andre land enn der de selv bor. Slik er det også i Norge. Mange studerer og arbeider i andre land for en periode, mange inngår ekteskap med partnere fra utlandet, mange har forretningsforbindelser i andre land og mange er på kortere eller lengre utenlandsreiser. Følelsen av tilhørighet til opprinnelsesland og familie og venner der, er ofte relativt sterk, særlig i den første tiden i et nytt land. Mange som kommer til Norge for å arbeide, pendler mellom Norge og sitt opprinnelsesland. Noen flytter tilbake til opprinnelseslandet etter en periode i Norge. Det å ha tilknytning, familie og venner i andre land enn Norge står ikke i motstrid til det å være norsk. Det er rom for sammensatte identiteter der en både kan være norsk og delta i det norske fellesskapet, og føle tilhørighet til eget eller familiens opprinnelsesland, og kultur og tradisjoner derfra.

Det er bra for Norge at det bor mennesker her med tilknytning til andre land. Det å ha bakgrunn fra og kjennskap til andre land og kulturer er en ressurs, for den enkelte og for samfunnet, og det er viktig å anerkjenne og ta i bruk ulike erfaringer og kompetanse. Innbyggere med kjennskap til andre språk og andre lands skikker og tradisjoner er ikke minst en ressurs for samhandling med andre land når det gjelder politikk og næringsvirksomhet.

### 8.1.2 Verdier

Menneskerettighetene og demokratiske prinsipper utgjør fundamentet i den norske rettsstaten. Regjeringen forventer at alle innbyggere i Norge respekterer dette. Innenfor disse rammene kan mangfoldet utvikle seg, med rom for ulike tolkninger og prioriteringer av verdier, og med ulike måter å leve på.

For å kunne leve fredelig sammen er det behov for felles spilleregler. En av de viktigste forutsetningene for å skape oppslutning om fellesskapets spilleregler er et rettfærdig samfunn uten store sosiale og økonomiske forskjeller, der alle deltar i arbeids- og samfunnsliv etter evne, og der hver enkelt har plikter og rettigheter.

Regjeringens politikk for et samfunn med en mangfoldig befolkning baseres på en rekke verdier som er godt forankret i Norge: likestilling, likeverd, ytringsfrihet, tros- og livssynsfrihet, solidaritet, økonomisk og sosial likhet, toleranse, deltagelse i arbeidsliv, demokrati og sivilsamfunn, vern av barns rettigheter, mangfold og flerspråklighet som ressurs. Verdiene fungerer som rette-

snorer for politikktutvikling og kommer til uttrykk gjennom lovgivning, politiske prioriteringer og tiltak.

I debatten om verdier kan det til tider se ut som om det råder en oppfatning av at innvandrere som gruppe har verdier som står i motsetning til det norske samfunnets grunnverdier. Dette er ikke tilfelle. Undersøkelser viser at de aller fleste innvandrere slutter opp om disse verdiene i samme grad som resten av befolkningen. For mange innvandrere er nettopp disse verdiene en medvirkende årsak til at de kom til Norge.

Skillelinjene, når det gjelder oppslutning om verdiene, går ikke mellom innvandrere og den øvrige befolkningen. Blant de i dag over 650 000 innbyggerne i Norge som har innvandret eller som er født av innvandrede foreldre, finnes det en rekke ulike oppfatninger, erfaringer og tradisjoner, og med det, ulike tolkninger og praktiseringer av de samme verdiene. Den øvrige befolkningen er heller ikke enhetlig med tanke på levemåter, tradisjoner og verdier. Standpunkt i ulike verdiladede saker varierer og blir påvirket av blant annet oppvekst, bosted, alder, religion, utdanning og yrke. Det politiske landskapet – ikke minst de politiske partiene – synliggjør i stor grad verdimangfoldet i Norge.

Det er uheldig dersom mange tar for gitt at det er store interessenmotsetninger og verdikonflikter mellom innvandrere som gruppe og resten av befolkningen. Slike oppfatninger kan feste seg dersom innvandrere og befolkningen for øvrig ikke deltar på de samme arenaene. Holdningsdannelse skjer i stor grad gjennom erfaringer. Ved lite personlig erfaring i en sak legges det gjerne større vekt på bildet som tegnes gjennom media, som ofte er konflikt- og problemfokustert. Ved å ha kontakt med og bli kjent med andre minsker stereotypier og negative fordommer, og risikoen for negative generaliseringer blir mindre.

Mangfoldet i befolkningen innebærer at man i mindre grad kan ta erfaringer og preferanser hos andre for gitt. For å bli enige om løsninger på konkrete problemer, hvor det er ulike meninger og prioriteringer, må innbyggerne delta på samme arenaer og snakke sammen. Regjeringen arbeider derfor for at arbeidslivet, utdanningsinstitusjoner, det politiske liv og frivillige organisasjoner er åpne og tas i bruk av alle. Regjeringen understøtter også dialog og samarbeid mellom ulike tros- og livssynssamfunn gjennom økonomisk støtte til Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn, Norges Kristne Råd og Islamsk Råd Norge.

Diskusjonen om hvilke verdier som skal prioriteres og få gjennomslag, er åpen for alle i landet.



### Boks 8.1 Undersøkelser om tillit og tilhørighet

*Hva gjør terroren med oss som sivilsamfunn?* – Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor Oslo/Bergen. Våren 2011 ble det gjennomført en undersøkelse om bruk av sosiale medier, tillit, og sivilt og politisk engasjement. Deler av den samme undersøkelsen ble gjentatt i begynnelsen av august samme år. Undersøkelsene viste at på kort sikt etter terrorangrepene 22. juli økte tilliten mellom innbyggerne. Ett år etter terrorangrepene er nivåene på mellommenneskelig tillit tilbake på de samme nivåene som før.

*Meningsundersøkelse blant innvandrere og befolkningen ellers* – Sentio Research Norge på oppdrag fra Utrop i 2009. 500 personer med innvandrerbakgrunn og 500 personer uten innvandrerbakgrunn ble intervjuet. Det ble stilt spørsmål om verdier, blant annet om viktigheten av demokrati og ytringsfrihet, respekt for de eldre, likestilling og å ha frihet til å velge ektefelle. Hovedfunnet som ble rapportert, var at innvandrere slutter seg til verdier som står sterkt i Norge. Blant annet mener 90 prosent at demokrati, ytringsfrihet og likestilling er viktige verdier, mot 95 prosent i befolkningen for øvrig.

*The Open society Institute* har undersøkt muslimers situasjon i områder med en stor muslimsk befolkning i elleve større europeiske byer

i syv land. Undersøkelsen inkluderer ingen norske byer. Data er blant annet feltarbeid fra 2008–2009 med fokusgrupper og 2 200 dybdeintervjuer med muslimer og ikke-muslimer. Undersøkelsen er ikke generaliserbar til den muslimske befolkningen eller ikke-muslimer i disse byene eller landene. Undersøkelsen gir både positive og negative indikasjoner på sosial samholdighet («social cohesion»). Muslimer og ikke-muslimer har omtrent like sterk følelse av tilhørighet til nabolaget og til byen, men følelsen av nasjonal tilhørighet er noe svakere blant muslimer.

*Integrert, men diskriminert* – IMDi/Synovate MMI. I juni 2007 ble 1 011 innvandrere fra land i Asia, Afrika mv. mellom 18 og 67 år, som hadde bodd lenger enn fem år i Norge, intervjuet blant annet om deres synspunkter på integrering og mangfold. Undersøkelsen viser at nesten åtte av ti i utvalget opplever å være godt integrert i det norske samfunnet, og like mange opplever å ha en sterk tilhørighet til Norge. Samtidig føler mange også sterk tilhørighet til opprinnelseslandet. Flertallet opplever at det er mulig å passe inn i det norske samfunnet og samtidig beholde egne tradisjoner. Synlige minoriteter, først og fremst fra Afrika og Asia, er de som i minst grad føler seg integrert.

Det å kritisere gjeldende politikk eller å ønske om endringer av lover og prioriteringer er enhver samfunnsborgers rett. Alle innbyggere skal ha mulighet til å delta og påvirke beslutningsprosesser, jf. kap. 11.1. Dersom noen ikke har tilgang til beslutningsprosesser eller opplever seg ekskludert, kan det medføre at de tar i bruk virkemidler som bryter med demokratiske prinsipper, i verste fall bruk av vold.

#### 8.1.3 Enige om å være uenige

Uenighet og konflikt er naturlige og nødvendige elementer i et levende demokratisk samfunn. Ulike tolkninger og oppfatninger er ikke et grunnleggende problem så lenge det er enighet om at det er demokratiske spilleregler og norsk lov som danner grunnlaget for konfliktløsning.

Alle i Norge skal kunne velge hva slags liv de vil leve, ut fra egne oppfatninger av det gode liv, så lenge de respekterer lovverket i samfunnet. Frihet

til å velge innebærer samtidig at noen tar valg og gjør prioriteringer som andre ikke er enige i. Mange områder i folks liv er og skal være utenfor statlig regulering.

I noen tilfeller vil et legitimt individuelt valg kunne komme i konflikt med andre prioriterte verdier i samfunnet. De siste årene har samfunnsdebatten blitt preget av flere problemstillinger som illustrerer det som ofte kalles «verdikonflikter». I mange tilfeller er årsaken til slike konflikter at ulike menneskerettigheter eller ulike tolkninger av de samme verdiene brytes mot hverandre.

#### Likestilling

Hvert individ, kvinne eller mann, har rett til å bestemme over sitt eget liv og sin egen kropp. Det innebærer at alle kvinner og menn skal være frie til å gjøre sine egne prioriteringer og velge levemåter innenfor rammene av norsk lov, uten å oppleve sanksjoner fra familie, gruppe eller storsam-

funn. Det innebærer blant annet en rett til å organisere familielivet sitt slik man selv ønsker.

Likestilling mellom kjønnene er fortsatt et viktig mål og en prioritert verdi for regjeringen. Det pågår et kontinuerlig arbeid for å bidra til likestilling på alle samfunnsområder. Økonomisk selvstendighet er bærebjelken for all likestilling. Arbeid og egen inntekt gir trygghet og valgmuligheter for individet og for familien. Det norske samfunnet er i stor grad basert på at familier har to inntekter. I familier hvor kun én har inntekt, kan det innebære lavere levestandard.

I noen innvandrergupper deltar et mindretall av kvinnene i arbeidslivet. Det er mange årsaker til dette. Mye har med deres kvalifikasjoner og utdanningsnivå å gjøre, samtidig som noe trolig også kan forklares med tradisjoner og valg knyttet til kvinners og menns roller i familien, jf. kap. 6.3. Regjeringen legger til rette for at kvinner og menn skal ha like muligheter til deltakelse på alle arenaer, og det rettes en ekstra innsats inn mot å øke kvinner med innvandrerbakgrunns deltakelse i arbeidslivet, jf. kap. 3.2.

#### *Religion og livssyn*

Retten til tros- og livssynsfrihet er en grunnleggende menneskerettighet som er forankret i Grunnloven (§ 16). I henhold til lov om trudomsamfunn og ymist anna har alle rett til å drive religiøs virksomhet alene eller sammen med andre, og til å etablere trossamfunn, så lenge rett og sømelighet ikke blir krenket. Norge er også forpliktet til å ivareta tros- og livssynsfriheten gjennom FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter og Europarådets konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene. Tros- og livssynsfriheten omfatter både den enkeltes rett til å tro det han eller hun vil, og frihet til å organisere seg på religiøst grunnlag. Det innebærer også retten til å velge bort religion og religiøs praksis.

Statens fremste oppgave i tros- og livssynspolitikken er å styrke og beskytte tros- og livssynsfriheten. I Norge har staten i tillegg en målsetting om å føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitik og aktivt fremme tros- og livssynsmessig virksomhet, blant annet gjennom offentlige finansieringsordninger for tros- og livssynssamfunn.

Religion og religionens rolle i det offentlige rom skaper engasjement og debatt. Mange innvandrere har et mer aktivt forhold til sin religion og sine religiøse tradisjoner enn det som er vanlig i den øvrige befolkningen. Norge har en svært sekulær befolkning i en internasjonal målestokk. Det er imidlertid store forskjeller i religiøsitet

#### **Boks 8.2 Tros- og livssynsmangfold i Norge**

Tros- og livssynsmangfoldet i Norge har økt i de senere år. Ved årsskiftet 2011/2012 var 77 prosent av befolkningen i Norge medlemmer av Den norske kirke. Blant de 23 prosent som står utenfor Den norske kirke er om lag 10 prosent medlemmer av andre tros- og livssynssamfunn. Blant medlemmene av tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke tilhører 55 prosent kristne trossamfunn, med den romersk-katolske kirken på topp med 83 000 medlemmer. 106 700 personer eller 22 prosent av medlemmene i tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke er medlem av islamske trossamfunn. Dette gjør islam til den nest største religionen i Norge. Medlemmer av islamske trossamfunn utgjør ca. 2 prosent av befolkningen. Human-Etisk Forbund er det største livssynssamfunnet med 83 100 medlemmer. Rundt 10 prosent av befolkningen tilhører ikke noe tros- eller livssynssamfunn (SSB 2011/2012).

mellom innvandrere fra ulike land, og også forskjeller ut fra hvilket område de kommer fra i det samme landet. Samtidig er det mange uten innvandrerbakgrunn som også har et aktivt forhold til sin religion, og det er store regionale forskjeller i Norge når det gjelder religionens plass i folks liv.

Et spørsmål er hvordan religion og religiøs aktivitet spiller inn på innvandreres deltakelse i samfunnet. Det er stor variasjon mellom ulike trossamfunn, og det er vanskelig å gi et generelt svar på hvordan deltakelse i trossamfunn påvirker integreringsprosesser. Noen trossamfunn virker som overgang og brobygger mellom nytt og gammelt land. Trossamfunnet fungerer som en frivillig organisasjon som bidrar med informasjon om det nye landet, nettverk og sosial kontakt. Det religiøse aspektet blir underordnet. Andre ganger blir dette aspektet derimot forsterket i det nye landet.

Et bredere tros- og livssynsmangfold i samfunnet medfører at offentlige tjenester og ordninger må tilpasses nye behov. I den nye gravferdsloven, som trådte i kraft januar 2012, heter det at «gravlegging skal skje med respekt for avdødes religion og livssyn.» Med en stadig mer flerkulturell og flerreligiøs befolkning er det også behov for flere livssynsnøytrale seremonirom. Flere slike rom i

kommunene vil bidra til å sikre at alle har tilgang til lokaler som kan gi en ramme som oppleves verdig og riktig ved gravferd og andre seremonier. For å bidra til flere slike rom har Kulturdepartementet i 2012 gitt tilskudd til tre fylkeskommuner (Akershus, Rogaland og Troms) som skal fordele midlene videre etter søknad.

Kulturdepartementet har i 2012 også etablert en egen nettside med forslag til musikk og tekster som kan benyttes ved livssyns åpne gravferdsseremonier, og det er utarbeidet et informasjonshefte om slike seremonier. I tillegg er det inngått avtaler med tre kommuner (Drammen, Lillehammer og Lørenskog), som skal bidra til å gjøre livssyns åpne seremonier kjent og samle erfaringer med denne type seremonier.

I de senere årene har forholdet mellom stat, individ, tro og livssyn i stadig sterkere grad kommet på den politiske dagsordenen i Norge og i mange andre land. Flere aktører har pekt på behovet for en mer helhetlig tros- og livssyns politikk. Regjeringen oppnevnte derfor sommeren 2010 et utvalg som skal foreta en gjennomgang av statens tros- og livssyns politikk og foreslå en mer helhetlig politikk på feltet. Tros- og livssyns politisk utvalg skal blant annet vurdere hvilken plass religion og livssyn bør ha i ulike offentlige institusjoner med hensyn til religiøs og livssynsmessig betjening, tilgang til bønne- og seremonirom, særlige krav til mat, klesdrakt osv. Videre skal utvalget vurdere hvordan tros- og livssyns politikken påvirker integreringen i samfunnet. Utvalget leverer sin innstilling innen utgangen av 2012.

#### *Religiøse plagg og symboler*

En av de mest omdiskuterte sakene de siste årene, både i Norge og i mange andre land, er bruken av religiøst begrunnede klesplagg. Det er ulike meninger og fortolkninger om hva ulike religiøse hodeplagg, for eksempel hijab, symboliserer. Blant kvinner og jenter som bruker hijab, finnes det mange ulike motiver og årsaker til å bruke det.

Bruk av religiøst begrunnede hodeplagg og diskusjoner rundt dette er et eksempel på et område hvor ulike verdier og menneskerettigheter kan synes å være i innbyrdes konflikt. Det kan illustreres med diskusjonen om bruk av hijab i politiet og i domstolene. Regjeringens utgangspunkt er at det i et liberalt moderne samfunn, er opp til enhver å bestemme sin egen klesdrakt. Regulering av bruk av religiøse plagg og symboler reiser spørsmål om grensene for inngrep i tros- og livssynsfriheten. Tros- og livssynsfrihet og vern mot diskriminering skal stå sterkt. Samti-

dig vil det være tilfeller hvor storsamfunnets behov har forrang over dette, som sikkerhetshensyn på en arbeidsplass, behovet for uniformering av offentlige tjenestemenn eller ønsket om at disse skal framstå som mest mulig tros- og livssynsnøytrale.

Spørsmålet om bruk og forbud av hijab i skolen har med jevne mellomrom vært opp til debatt. Regjeringen ønsker ikke forbud mot religiøse hodeplagg som hijab eller turban i skolen. Et slikt forbud kan etter regjeringens vurdering være diskriminerende og kan være i strid med menneskerettigheter og internasjonale forpliktelser.

Regjeringen presiserer at et tildekket ansikt i offentligheten, religiøst begrunnet eller ikke, ikke er ønskelig. Når kvinner dekker til ansiktet i det offentlige rom, for eksempel ved å bære niqab, bryter dette med hensynet til likestilling mellom kjønnene og vanskeliggjør deltakelse i utdanning, arbeidsliv og kommunikasjon med andre. Noen utdanningsinstitusjoner har innført regler mot bruk av niqab i undervisningssituasjoner. Regjeringen støtter at det utarbeides slike regler ut fra lokale, konkrete og praktiske vurderinger. Det vises også til mandatet til tros- og livssyns politisk utvalg som er omtalt over.

#### *Tros- og livssynsfrihet og ytringsfrihet*

Ytringsfriheten er en grunnleggende rettighet, nedfelt i menneskerettighetene og Grunnloven § 100. Vilårene for inngrep er strenge. Ytringsfriheten er imidlertid begrenset i lov for å verne andre menneskerettigheter, som tros- og livssynsfriheten og retten til ikke å bli diskriminert, og av hensyn til for eksempel nasjonal sikkerhet og trygghet. Noen vil karakterisere begrensningene i ytringsfriheten som for store. Andre vil si at begrensningene kun utgjør et minimum av hva som bør omfattes.

Ytringsfrihet og tros- og livssynsfrihet er grunnleggende rettigheter i et demokratisk samfunn. Fri utøvelse av religion og livssyn forutsetter ytringsfrihet. I noen tilfeller kommer imidlertid disse rettighetene i konflikt og må avveies mot hverandre. Dette kan skape vanskelige dilemmaer. Retten til frie ytringer innebærer også retten til provoserende ytringer som andre kan finne støtende og fornærmende. Ytringer som kan oppfattes som provoserende, nedsettende og krenkende, må vurderes opp mot andre hensyn, som behovet for åpen debatt og at synspunkter kommer fram i lyset og imøtegås.

Retten til å ytre seg om politiske, kulturelle og religiøse spørsmål har stått sentralt i flere hundre

år i Norge. Det innebærer rett til å kritisere religiøs lære og praksis, samt religiøse ledere som prester og imamer. Religionskritikk er viktig for å kunne konfrontere religiøse praksiser som strider mot grunnleggende menneskerettigheter, og er et korrektiv mot uheldig maktutøvelse.

Religionskritikk er en naturlig og nødvendig del av samfunnsdebatten. Samtidig må religionskritikken basere seg på et saklig grunnlag. Hver enkelt troende må behandles som enkeltmennesker med egne meninger, enten vedkommende er muslim, kristen eller jøde. Folk må ikke stilles kollektivt til ansvar for enkeltpersoners ytringer og handlinger, ei heller for staters politikk.

Det er ulike oppfatninger av hvor grensen for saklig og usaklig religionskritikk går. Det noen oppfatter som saklig og akseptabelt, vil andre oppfatte som krenkende og diskriminerende. Kritikken kan noen ganger gå over i hets og være ulovlig. Som eksempel kan nevnes ytringer, særlig publisert på nett, om muslimer og islam fra ekstreme antimuslimske miljøer som har blitt synligere den siste tiden og særlig i kjølvannet av terrorangrepet 22. juli. Også jøder i Norge har opplevd økende grad av antisemittisme de senere årene.

Selv om domstolene til syvende og sist trekker grensen mellom ytringsfrihet og andre grunnleggende rettigheter, er det viktig med en pågående diskusjon om hvor grensen skal gå. FNs rasediskrimineringskomité (CERD) oppfordrer myndighetene til å sikre nødvendig balanse mellom ytringsfriheten og ekstreme rasistiske ytringer, og ha en strategi for hvordan man skal håndtere rasisme i den offentlige debatten mer effektivt. Merknadene til komiteen følges opp, og Norges 21. og 22. rapport til FN om oppfølging av CERD blir levert til komiteen høsten 2013.

## 8.2 Holdninger

Det er ingen enkel sammenheng mellom holdninger og handlinger. Det er heller ikke noe absolutt skille mellom ord og handlinger. Ytringer er ikke «bare ord». Alle handlinger uttrykker noe, også mangel på handling. Etter 22. juli 2011 har koblingen mellom ekstreme ytringer og holdninger, og ekstreme handlinger blitt aktualisert. Terrorhandlingene er det mest ytterliggående tilfellet i nyere tid. Drapet på Benjamin Hermansen i 2001 er et annet tilfelle der drapet var rasistisk motivert.

### 8.2.1 Fordommer og negative holdninger

Fremmedfrykt og negative holdninger må tas på alvor for å kunne bygge gode samfunn med rom for mangfold. Europarådets vismannsrapport fra 2011 *Living Together: Combining diversity and freedom in 21st century Europe* peker på at det er behov for et holdningsskifte i forhold til innvandrere. I mange land i Europa er dette en særlig utfordring, med ustabile økonomiske forhold. Selv om Norge ikke opplever den økonomiske krisen like sterkt, og har hatt mindre konflikt mellom ulike grupper i samfunnet enn andre land i Europa, er det viktig å følge med på utviklingen også her. Fordommer mot og negative holdninger til innvandrere finnes også i Norge. Fordommer kommer til syne gjennom negative ytringer og forskjellsbehandling og kan knyttes opp til noe av den diskrimineringen som forekommer i samfunnet. En enkelt handling kan virke betydningsløs, men når handlinger inngår i et generelt mønster, kan de representere et stort problem i form av utestengingsmekanismer og diskriminering, jf. kap. 9.1.

Holdninger og fordommer bygger bevisst eller ubevisst på fortolkning av informasjon og erfaringer. Ved lite personlig erfaring legges det gjerne større vekt på bildet som tegnes av andre, for eksempel gjennom media. Unyanserte virkelighetsbeskrivelser påvirker holdningene i negativ retning. Ved å ha kontakt og bli kjent med andre, ulik en selv, reduseres fordommene, og risikoen for negative generaliseringer bli mindre. Bred deltakelse i arbeidslivet, i frivillige organisasjoner og på andre felles arenaer er derfor sentralt for å motvirke negative forestillinger om «de andre».

### 8.2.2 Media og offentlig debatt

Mediene er viktige i demokrati og folkeopplysning, og er viktige talerør for å nå fram med et budskap. Mediene kan til en viss grad sies å speile holdninger og temaer som mange er opptatt av, men setter også langt på vei dagsorden, er opinionsdannere og normsettere. Sosiale medier er en særlig viktig arena for ytringer og meningsutveksling.

Debatten om nyere innvandring har gått i bølger i Norge siden 1970-tallet. Det har vært endringer i hvilke temaer som blir debattert, i begrepsbruk og hvilke stemmer som slipper til, men hele tiden har problemfokuset vært framtrædende. Innvandrere ble framstilt som ofre eller som en trussel, som en ensartet gruppe, og det var et skarpt skille mellom «oss og «dem». Kriminalitet var det

### Boks 8.3 Holdninger til innvandring og innvandrere

SSBs undersøkelse om holdninger til innvandring og innvandrere har vært gjennomført årlig fra 2002. Undersøkelsene viser en tendens i retning av mer positive holdninger til innvandrere og innvandring, og at kontakt med innvandrere går sammen med mer innvandrervennlige holdninger. Terrorhandlingene 22. juli fant sted mens datainnsamlingen pågikk. SSB hadde dermed mulighet til å registrere at det skjedde et skifte i retning av mer positive holdninger til innvandring og innvandrere etter terrorhandlingene (Blom 2011).

IMDis integreringsbarometer kartlegger holdninger til og oppfatninger om innvandring, integrering og mangfold, og har vært gjennomført årlig siden 2005. Holdningene som måles har i hovedsak vært stabile over tid. Befolkningen har på mange områder relativt stor toleranse og aksept for mangfold, men mange har et restriktivt syn på selve innvandringen. Mange er også skeptiske til hvordan det går med integreringen av innvandrere i samfunnet. Aksepten for mangfold på overordnet nivå gjør seg mindre gjeldende når spørsmål relateres til egen familie, egne barns skole, eller eget boligområde. Kontakt med innvandrere har en positiv sammenheng med syn på innvandrere og mangfold.

Norsk monitor er en løpende intervjuundersøkelse som har vært gjennomført siden 1985

(Ipsos MMI), med holdningsspørsmål om innvandrere og innvandring fra 1993. Her viser holdningene en tydelig og relativt jevn utvikling i retning av mer positive holdninger til innvandring og innvandrere over tid. For eksempel mener en stadig større andel at innvandrere bidrar positivt til norsk økonomi.

Holocaust-senteret gjennomførte i perioden august 2010 til mai 2012 en kvantitativ undersøkelse om den norske befolkningens holdninger til jøder og andre minoriteter (HL-senteret 2012). Undersøkelsen *Antisemittisme i Norge?* er den første omfattende befolkningsundersøkelsen i Norge på dette feltet, og viser at det eksisterer antisemittiske holdninger i Norge. 12 prosent av befolkningen har utpregede fordommer til jøder. Dette er likevel relativt lavt i europeisk sammenheng, og på nivå med land som Storbritannia, Nederland, Danmark og Sverige. I undersøkelsen er det i tillegg til spørsmål om holdninger til jøder, også spurt om holdninger til andre minoritetsgrupper i Norge. Resultatene viser at det er en større andel som har negative holdninger til kontakt med muslimer og romfolk enn til jøder. De som har de sterkeste antisemittiske holdningene, er også de som uttrykker mest negative holdninger til andre grupper.

mest omtalte temaet. Fra valget i 1987 hadde alle partiene fyldige avsnitt om innvandring og integrering i programmene sine. Innvandring ble etter hvert en tydelig symbolsak i politikken. Mediedekningen av innvandringsfeltet ble mer omfattende og bredere utover 1990-tallet. Også på 2000-tallet har problemfokuset holdt seg, og oppmerksomheten er ofte rettet mot bestemte grupper innvandrere, for eksempel muslimer.

Parallelt med bildet som tegnes av kulturelle og verdimeslige motsetninger, sees en annen tendens. Det har vært en utvikling mot mer mangfold i mediebildet og mot normalisering av et flerkulturelt samfunn. Innvandrere blir oftere framstilt som innbyggere og borgere, ikke først og fremst som innvandrere. Det er en klar økning i antall nyhetsaker der personer med innvandrerbakgrunn gjør seg positivt bemerket. I tillegg er stadig flere med innvandrerbakgrunn aktive og synlig deltakere i den offentlige debatten.

FNs rasediskrimineringskomité ga i sine siste kommentarer til Norge (april 2011) uttrykk for bekymring over rasistiske uttalelser i media og på internett, og fryktet at dette kan lede til voldshandlinger. Den europeiske kommisjonen mot rasisme og intoleranse (ECRI) uttrykker i sin siste rapport om Norge (2008) bekymring over at det har vært en økende tendens i offentlig debatt til å koble sammen muslimer på den ene siden, og terrorisme og vold på den andre siden, samt til generaliseringer og økt bruk av stereotyper om personer med muslimsk religiøs tilknytning. ECRI viser også til at det er vanlig å finne rasistisk og diskriminerende materiale på internett (ECRI 2008).

Å ta ansvar for egne ytringer er én ting, men å konfrontere andres ytringer er ofte krevende. Det er spesielt krevende i et døgnåpent offentlig ordskifte der alle med nettilgang kan delta. Myndighetene, media, politikere og andre opinions-

dannere har et særlig ansvar for å håndtere debatten. Nyanserte virkelighetsbeskrivelser utfordrer stereotypier og fremmedfrykt. Myndighetene har et ansvar for at det finnes fakta og kunnskapsbasert informasjon, som mediene kan benytte i sitt arbeid, og for at informasjonen er lett tilgjengelig, slik at innbyggerne har et realistisk og nyansert bilde av innvandring, innvandrere og integreringspolitikk. Regjeringen vil derfor bidra til en nyansert og kunnskapsbasert debatt ved å innhente og presentere solide fakta, jf. kap. 13.2.

### 8.2.3 Ekstremisme

Å aktivt bekjempe fordommer, stereotypier, samt skjeve og unyanserte virkelighetsbeskrivelser er grunnleggende i arbeidet for å skape et trygt fellesskap med rom for mangfold.

Intoleranse og fremmedfrykt kan bidra til ekstremisme på flere hold. Politiets sikkerhetstjeneste (PST) peker på økt aktivitet i ulike ekstreme miljøer, både blant antiislamister, i de tradisjonelle høyreekstreme miljøene og i ekstreme islamistiske miljøer. Ekstreme holdninger fører ikke automatisk til ekstreme handlinger, men ekstreme handlinger forutsetter ofte ekstreme holdninger. PST karakteriserer det norske samfunnet som i grove trekk fredelig og uten alvorlige interne konflikter.

Islamistisk ekstremisme, både grupper som verbalt avviser demokratiske verdier og argumenterer for hellig krig, og de som gjør ord til voldelige handlinger, representerer en trussel mot fredelig sameksistens mellom ulike befolkningsgrupper i land i Europa og andre steder i verden. Anti-islamske og islamofobe miljøer bruker frykt for disse til å mobilisere mot islam på et generelt grunnlag. Propaganda framsatt av anti-islamister skaper stereotype oppfatninger av islam og muslimer, jf. boks 8.4. Det er viktig å skille begrunnet frykt for ekstremister fra frykt basert på fordommer, uvitenhet og unyanserte forestillinger.

Regjeringen lanserte en handlingsplan for å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme i 2010. Handlingsplanen «Felles trygghet – felles ansvar» gjelder fra 2010 til 2013 og har fire innsatsområder: Økt kunnskap og informasjon, styrke myndighetenes samhandling, styrket dialog og økt involvering, og støtte til sårbare og utsatte personer. legger opp til en bred, forebyggende innsats slik at voldsforherligende, ekstreme holdninger ikke skal bli til voldshandlinger. Handlingsplanen legger opp til en bred, forebyggende innsats. Regjeringen vil følge utviklingen nøye og fortløpende vurdere behov for ytterligere tiltak.

#### Boks 8.4 Religionskritikk kontra islamofobi

Begrepet «islamofobi» brukes stadig oftere i media og i faglitteratur. Betegnelsen blir brukt i offisiell språkbruk og faglige diskurser for å beskrive hat og fordommer mot muslimer.

Til tross for mye kritikk er begrepet faglig sett et internasjonalt begrep brukt av FN og EU. Faglitteratur om islamofobi er i vekst i Vest-Europa og USA. Det er flere problematiske sider ved begrepet. Kritikere mener det representerer en sykelliggjøring av meninger og gjør det vanskeligere å kritisere negative sider ved islam som religion. Dersom en ytrer kritiske meninger om islam, kan man raskt puttes i båsen «islamofob». Begrepet kan på denne måten være til hinder for en åpen debatt og bidra til at religionskritiske meninger vokser fram utenfor offentlighetens lys. Holdningene bygger på en oppfatning av religionen islam eller muslimsk kultur, som enhetlige systemer og en trussel mot majoritetssamfunnet. Det bidrar til påståen om «muslimer» og «islam», der forskjellen

på ulike tolkninger av islam og forskjellen på fredelige muslimer og voldelig islamisme, underkommuniseres. Konspirasjonstenkning står sentralt, og derfor er det misvisende å betegne det som en «fobi». I mange tilfeller er det snakk om aktiv produksjon av negative stereotyper, jf. begrepet «snikislamisering».

Islamofobiens hovedarena er internett, med blogger, facebook-grupper og nettdebatter. Kommunikasjonen foregår på tvers av landegrensler. Skribentene bruker hverandres referanser og bidrar til å forsterke og utdype hverandres overbevisninger. Debattantene er inspirert av litteratur som utgis på anerkjente forlag. Slike bøker, gjerne omtalt som Eurabia-litteratur, danner grunnlaget for mange av ideene som florerer på nettet. Noen forestillinger går igjen: Frykt for at muslimene skal overta Europa, politikerforakt, forestilling om at muslimene er styrt av en hateful full gud, forestillinger om den seksualiserte mannen og om manglende integreringsvilje.

## 9 Diskriminering

Økonomisk og sosial likhet, likeverd og toleranse er sentrale verdier for regjeringen. For å realisere disse verdiene må alle former for diskriminering bekjempes. Personer med innvandrerbakgrunn kan møte ulike former for diskriminering, som innvandrere, som muslim, som homofil eller på grunn av nedsatt funksjonsevne. Når individer diskrimineres, medfører det tap både for den enkelte og for samfunnet. Diskriminering er barrierer for deltakelse i arbeidsmarkedet, i utdanningssystemet, på boligmarkedet og i møte med offentlige etater. Det å bli utsatt for diskriminering kan ha betydning for selvbildet og selvfølelsen. Diskriminering kan bidra til svekket tilhørighet til fellesskapet, og kan medføre mindre tillit til myndighetene og mindre tillit til andre mennesker.

Innsatsen for å bekjempe alle former for diskriminering er viktig for å skape et velfungerende, trygt og rettferdig samfunn der alle har mulighet til å bidra og delta. Et helhetlig arbeid mot diskriminering innbefatter innsats for et arbeidsliv med rom for mangfold, sikre at alle innbyggere får likeverdige offentlige tjenester, og stimulere til deltakelse på felles arenaer. Dette forebygger diskriminering. Samtidig er det helt nødvendig med et rettslig vern mot diskriminering.

### 9.1 Diskriminering er usaklig forskjellsbehandling

Diskriminering er usaklig forskjellsbehandling, både tilsiktet og utilsiktet. I dagligtale og innenfor samfunnsvitenskapene brukes diskrimineringsbegrepet ofte i en annen betydning enn det som ligger i den rettslige betydningen av begrepet. I dagligtale omtales gjerne både handlinger og ytringer som diskriminering. Med diskriminering i rettslig forstand menes usaklig forskjellsbehandling som kan knyttes til ett eller flere diskrimineringsgrunnlag (kjønn, etnisitet, religion, livssyn, nedsatt funksjonsevne, seksuell orientering, alder mv.). Dette følger av menneskerettighetene og diskrimineringslovgivningens vern mot diskriminerende handlinger.

#### 9.1.1 Direkte og indirekte diskriminering

Direkte diskriminering er handlinger som har som formål eller virkning at en person på grunn av et eller flere diskrimineringsgrunnlag blir behandlet dårligere enn andre i en tilsvarende situasjon.

Indirekte diskriminering er tilsynelatende nøytrale handlinger som i praksis fører til at noen grupper stilles dårligere enn andre. Det vil si at en handling får en slik virkning fordi ulike tilfeller behandles likt – det tas ikke hensyn til ulikhetene. Et eksempel på indirekte diskriminering kan være at en arbeidsgiver ved ansettelser stiller krav til språkkunnskaper som ikke er saklige og nødvendige i stillingen. Det er ikke nødvendig at diskrimineringen er tilsiktet. Det er tilstrekkelig at resultatet av handlingen er urettmessig ulikhet.

#### *Sammensatt diskriminering*

Personer kan også oppleve å bli diskriminert basert på flere grunnlag samtidig. Et eksempel på dette kan være en kvinne fra Pakistan som ikke blir ansatt i en jobb, fordi hun bruker hijab. Hun forskjellsbehandles både på grunn av sin etnisitet, sin religion og sitt kjønn.

Sammensatt diskriminering er forbudt etter de norske diskrimineringslovene. Riktignok har ingen av lovene uttrykkelige bestemmelser om dette. At diskriminering på to eller flere grunnlag er forbudt, følger imidlertid av at diskriminering på hvert enkelt grunnlag er forbudt.

Likestillingsombudet skal «se de ulike diskrimineringsgrunnlagene i sammenheng, utvikle tverrfaglig kompetanse og evne til å håndtere sammensatt diskriminering og diskriminering i skjæringspunktet mellom kjønn og andre diskrimineringsgrunnlag», jf. forskriften til diskrimineringsombudsloven. Av 244 saker som ombudet behandlet i perioden 2008-2009, var det registrert 53 saker (22 prosent) med spørsmål om diskriminering på flere grunnlag. Tallene er eldre enn diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og omfatter derfor ikke nedsatt funksjonsevne. Derfor kan

### Boks 9.1 Diskrimineringslovgivningen

*Diskrimineringsloven* forbyr diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn. Forbudet gjelder både direkte og indirekte diskriminering. Lovens formål er å fremme likestilling, sikre like muligheter og rettigheter og hindre diskriminering. Loven gjelder på alle områder i offentlig og privat sektor, slik som arbeidslivet, utdanning, helsevesen, utesteder osv. Loven gjelder imidlertid ikke familieliv og andre personlige forhold.

*Likestillingsloven* forbyr diskriminering på grunn av kjønn. Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven forbyr diskriminering på grunn av nedsett funksjonsevne. Det er også forbud mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, alder mv. i arbeidsmiljøloven og boliglovene.

*Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)* skal føre tilsyn med og medvirke til at lovene gjennomføres. Ombudet kan gi uttalelser om hvorvidt loven er brutt i enkelttilfeller.

Ombudets uttalelser kan klages inn til Likestillings- og diskrimineringsnemnda (LDN).

Den som har blitt utsatt for diskriminering som er i strid med loven, har rett til oppreisning og erstatning. Bare domstolene kan ta avgjørelser om dette. For å få oppreisning eller erstatning i diskrimineringsaker må man derfor gå til rettssak.

Straffeloven forbyr diskriminerende eller hatefulle ytringer. Dette gjelder ytringer som er framsatt offentlig, eller som på andre måter er egnet til å nå mange. Som ytring regnes også bruk av symboler. Med diskriminerende eller hatefulle ytring menes det å true eller forhåne noen, eller fremme hat, forfølgelse eller ringeakt overfor noen på grunn av deres a) hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse, b) religion eller livssyn, eller c) homofile legning, leveform eller orientering. Det er også straffbart å nekte noen varer og tjenester av de samme grunner.

andelen saker om sammensatt diskriminering være høyere i dag.

#### 9.1.2 Rasisme

Rasisme er et uttrykk som ofte brukes i dagligtale, og som har betydelig politisk slagkraft i offentlig debatt. Rasisme er imidlertid ikke et juridisk begrep som benyttes i diskrimineringsloven. Det kan grovt skilles mellom to ulike forståelser av rasisme som gjør seg gjeldende i debatten:

- En avgrenset forståelse der rasisme blir forstått som ideen om at det finnes ulike raser eller etniske grupper som har bestemte egenskaper, og at disse egenskapene legitimerer forskjellsbehandling. Dette er en begrunnelse og rettferdiggjøring av negativ forskjellsbehandling av enkeltpersoner eller grupper med utgangspunkt i rase, hudfarge, nasjonalitet, etnisitet, religion eller kultur.
- En videre forståelse av rasisme er der det settes likhetstegn mellom rasisme og etnisk diskriminering, uavhengig av hvilke ideer eller motiv som ligger til grunn for den negative forskjellsbehandlingen.

#### 9.2 Utfordringer med diskriminering

Det er vanskelig å måle art og omfang av diskriminering. En årsak til det er at begrepet «diskriminering» ikke er et entydig begrep, og at det noen ganger er vanskelig å trekke et klart skille mellom ulikhet som skyldes rettmessig behandling, og ulikhet som skyldes urettmessig behandling. Det finnes imidlertid en rekke rapporter og undersøkelser som gjennom ulike metoder dokumenterer forekomst av diskriminering og opplevelser av diskriminering. Ulike frivillige organisasjoner påpeker jevnlig situasjoner og hendelser hvor innvandrere utsettes for usaklig forskjellsbehandling. Dette rammer også barn av innvandrere som er født i Norge.

En viktig kilde til informasjon om diskriminering er klager og veiledningssaker fra Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO). LDOs tall gir imidlertid ikke et representativt bilde av diskrimineringens art og omfang, kun hvor mange klager og veiledningssaker som blir fremmet. I 2011 ble det levert klager i 36 saker på grunnlag av *etnisitet* etc., 3 saker på grunnlag av *religion* og 10 saker på grunnlag av *språk*. I 2011 hadde ombudet 223 veiledningssaker på etnisietsfeltet, samt 39 veiledningssaker på grunnlag av religion og 22 på grunnlag av språk.



Det forekommer diskriminering på mange arenaer i det norske samfunnet. I en utvalgsundersøkelse foretatt av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) i 2008 oppgir om lag halvparten av respondentene med bakgrunn fra land i Asia, Afrika mv. at de har opplevd å bli diskriminert på offentlig transport, ved kontakt med politiet, på utesteder/restauranter osv. Særlig synlige minoriteter opplever diskriminering. Flere undersøkelser viser at innvandrere med bakgrunn fra muslimske land opplever mer diskriminering enn andre innvandrere.

Nesten halvparten av innvandrerne i SSBs levekårsundersøkelse fra 2005/2006 oppga at de hadde opplevd diskriminering på ett eller flere områder, i arbeidslivet, innenfor utdanning, i helsetesenet og på utesteder. Innvandrere fra Somalia, Irak, Iran og Tyrkia opplever diskriminering oftest og på flest områder. Menn opplever mer negativ forskjellsbehandling enn kvinner. Innvandrere med høyere utdanning og gode norskkunnskaper opplevde like mye diskriminering som dem med kortere utdanning og dårligere norskkunnskaper. Undersøkelsen viser også at unge som er født i Norge av innvandrede foreldre eller som har kommet til Norge som barn, opplever å bli diskriminert. (Blom og Henriksen 2008)

#### *Diskriminering på arbeidsmarkedet*

En studie fra ISF gjennomført i 2012 (Midtbøen og Rogstad 2012) dokumenterer diskriminering i deler av arbeidslivet, jf. boks 9.2. Undersøkelsen viser at sjansen for å bli kalt inn til et jobbintervju reduseres gjennomsnittlig med om lag 16 prosent for kvinner og 37 prosent for menn dersom de har et utenlandskklingende navn. Dette er sammenliknet med identisk kvalifiserte søkere med majoritetsbakgrunn/navn. Studien viser at diskriminering i ansettelsesprosesser kan utgjøre et hinder for personer med innvandrerbakgrunn. Andre undersøkelser, som kartlegger opplevd diskriminering, viser også at innvandrere opplever diskriminering på arbeidsmarkedet i forbindelse med ansettelser og forfremmelser. Dette understreker behovet for en bevisst rekrutteringspolitikk, jf. kap. 3.3.5, og en innsats for å motarbeide diskriminering hos både offentlige og private arbeidsgivere.

#### *Likeverdige offentlige tjenester*

Alle offentlige virksomheter har et ansvar for å tilpasse tjenestetilbudet til mangfoldet i befolkningen

### **Boks 9.2 Situasjonstesting på arbeidsmarkedet**

På oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, ble et omfattende prosjekt med situasjonstesting på arbeidsmarkedet gjennomført. Situasjonstesting er en metode der fiktive personer søker faktisk utlyste stillinger, kombinert med kvalitative intervjuer med arbeidsgivere som har vært utsatt for situasjonstesting. Ambisjonen med studien var å avdekke hvor hyppig etnisk diskriminering forekommer (omfanget) og gjennom kvalitative intervjuer med arbeidsgivere få ny kunnskap om hvorfor arbeidsgivere handlet som de gjorde. Rapporten *Diskrimineringsomfang og årsaker. Etniske minoriteters tilgang til det norske arbeidslivet* ble utgitt i januar 2012 (Midtbøen og Rogstad 2012). Det ble sendt ut 1 800 fiktive søknader. Halvparten ble sendt ut med norske navn og halvparten med utenlandske navn. Det viste seg at sannsynligheten for å bli kalt inn til et jobbintervju reduseres i gjennomsnitt med om lag 25 prosent dersom søkeren har et utenlandskklingende navn sammenliknet med identisk kvalifiserte søkere med et norsk klingende navn.

gen og til den enkeltes behov, uavhengig av etnisk eller religiøs bakgrunn mv. En rapport fra Likestillings- og diskrimineringsombudet i 2008 viser at det generelt mangler kunnskap om diskriminering i statlige virksomheter, samt at man savner en systematisk framgangsmåte i arbeidet mot diskriminering. Det foreligger evalueringer som viser at det er store forskjeller i forståelsen og praksis for likeverdig behandling i statlig tjenesteyting. Likeverdige offentlige tjenester er et sentralt prinsipp i integreringspolitikken og i arbeidet mot diskriminering. Regjeringen vil arbeide for at prinsippet implementeres bedre i førstelinjen i all offentlig tjenesteyting. Tjenestetilbudet må tilpasses mangfoldet i befolkningen og den enkelte bruker for å hindre systematiske forskjeller i resultat.

God brukertilpasning forutsetter kompetanse om ulike grupper og individers situasjon og utfordringer. Regjeringen utfordrer sektormyndigheter til å konkretisere dette perspektivet i alle serviceerklæringer og til å benytte mer systematiske brukerundersøkelser der innvandreres perspektiver også blir ivaretatt. Kunnskapsformidling

og erfaringsutveksling er viktig i dette arbeidet, jf. kap. 13.1.

#### *Diskriminering i utdanningssystemet*

En kunnskapsstatus fra NOVA fra 2011 sier at diskriminering innenfor skole og barnevern er relativt godt dokumentert, mens diskriminering på andre arenaer, som fritidsaktiviteter for barn og unge, er mindre utforsket. (Seeberg 2011). Kunnskapsstatusen viser at barn og unge i Norge opplever og utsettes for etnisk diskriminering. Forskningen viser ikke hvor mange dette gjelder eller hvilke grupper som er hardest rammet. Levekårsundersøkelsen blant innvandrere fra 2005/2006 viste at det var 13 prosent som mente de var blitt behandlet dårlig i en utdanningsinstitusjon i Norge på grunn av sin utenlandske bakgrunn. (Blom og Henriksen 2008). Andelen var høyere blant menn enn kvinner. Oslo kommune foretok i 2011 en kartlegging av rasisme og antisemittisme i Oslo-skolen. (Perduco 2011). Rapporten viser at 15 prosent av de spurte ungdommene har vært utsatt for en eller flere hendelser på skolen på grunn av sin minoritetsbakgrunn.

Skolen er en viktig arena nettopp for å forebygge diskriminering, antisemittisme og andre rasistiske holdninger. Kunnskapsdepartementet er i ferd med å utvikle et helhetlig opplegg for skolens arbeid mot antisemittisme og rasisme, blant annet på bakgrunn av anbefalinger i rapporten *Det kan skje igjen* fra 2011. Opplegget skal inneholde et opplæringstilbud for lærere, skoleledere og elever på ungdomstrinnet for å forebygge antisemittisme, rasisme og udemokratiske holdninger i skolen. Målet er å styrke elevenes demokratiske beredskap og demokratisk og inkluderende samhandling i hele skolen.

#### *Diskriminering på boligmarkedet*

I SSBs levekårsundersøkelse fra 2005–2006 oppga en av fem innvandrere forskjellsbehandling på grunn av innvandrerbakgrunn når de skulle kjøpe eller leie bolig. Det er særlig i forbindelse med leie at innvandrere opplever usaklig forskjellsbehandling. Også norskfødte med innvandrerforeldre opplever diskriminering på boligmarkedet. Personer med innvandrerbakgrunn betaler gjennomgående høyere husleie og opplever i større grad vilkårlige oppsigelser og leieforhøyelser. Mange blir boende langvarig og ufrivillig i leieforhold. Utvelgelses- og diskrimineringsmekanismer i leiemarkedet innebærer at enkelte står overfor et dårlig og dyrt leietilbud. Dette er særlig en

utfordring for innvandrergrupper der en betydelig andel er i leiemarkedet. For eksempel leier 86 prosent av hushold med somalisk bakgrunn, og 72 prosent med irakisk bakgrunn bolig (Blom og Henriksen 2008). Med arbeidsinnvandring og befolkningsøkning blir det et større press i leiemarkedet, særlig i og rundt de større byene. Arbeidstilsynet har avdekket flere eksempler der arbeidsinnvandrere har levd under svært vanskelige boforhold, og oppdragsgiver dømmes til å betale bøter for brudd på arbeidsmiljøloven og utlendingsloven, jf. kap. 3.5.

#### *Utestedsdiskriminering*

I SBBs levekårsundersøkelse oppgir mer enn 20 prosent av menn med innvandrerbakgrunn å ha blitt utsatt for utestedsdiskriminering, mens nesten ingen kvinner med slik bakgrunn sier å ha opplevd dette. I 2010 ga Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet tilskudd til Oslo kommune for at kommunen skulle gjennomføre kontroller av utesteder med tanke på å avdekke og kartlegge eventuell diskriminering på etnisk grunnlag. Av 148 kontroller ble det observert forskjellsbehandling ved seks kontroller. Alle de seks sakene ble oversendt LDO, som konkluderte med at det forelå etnisk diskriminering i alle sakene.

I 2012 har Bergen kommune fått midler til å gjennomføre kontroller av utesteder med tanke på å avdekke og kartlegge eventuell etnisk diskriminering.

## **9.3 Innsats mot diskriminering**

Diskriminering skjer på mange ulike samfunnsområder. Arbeidet mot diskriminering må inneholde ulike typer tiltak og ta i bruk ulike virkemidler. Rettslig vern mot diskriminering og håndheving av dette er en forutsetning for å kunne bekjempe diskriminering. Samtidig er håndheving av diskrimineringslovgivingen noe som trer inn når en diskriminerende handling allerede har skjedd. Forebygging av diskriminering er derfor minst like viktig. Myndighetene alene kan ikke bekjempe diskriminering. Alle i samfunnet har et ansvar for å bidra til likeverdig behandling, og for å reagere når usaklig forskjellsbehandling finner sted.

### **9.3.1 Handlingsplan mot diskriminering**

Regjeringens *handlingsplan for å fremme likestilling og å hindre etnisk diskriminering (2009-2012)*

er sentral i arbeidet mot diskriminering. Den inneholder tiltak rettet mot arbeidsliv, offentlig tjenesteyting, boligmarked, barnehage, skole og utdanning, og utesteder. Det er behov for fortsatt innsats, og handlingsplanen forlenges til også å gjelde for 2013.

### 9.3.2 Endringer i diskrimineringslovgivningen

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet arbeider med endringer i diskrimineringslovgivningen. Regjeringen mener at egne lover for de ulike diskrimineringsgrunnlagene fremdeles vil gi de beste rammene for likestillingsarbeidet, framfor å samle alle grunnlagene i en lov slik det ble foreslått i NOU 2009: 14 *Et helhetlig diskrimineringsvern*. Departementet tar sikte på å legge fram en lovproposisjon i 2013 med forslag til endringer i diskrimineringslovgivningen.

Det arbeides også med en helt ny lov om forbud mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk. Den nye loven vil gi et generelt diskrimineringsvern for homofile, transpersoner og personer med diagnosen transseksualisme. Diskrimineringsvernet utvides til alle samfunnsområder, bare med unntak for familieliv og personlige forhold. Det tas sikte på å legge fram en lovproposisjon i 2013. En ny lov om forbud mot diskriminering vil styrke rettssikkerheten og kan bidra til holdningsendringer i miljøer hvor det kan være liten toleranse for homofili og ikke-konvensjonelle kjønnsuttrykk.

### 9.3.3 Plikt til aktivt likestillingsarbeid

Ofte kan strukturelle forhold og utbredte holdninger ha diskriminerende virkning som arbeidsgivere ikke nødvendigvis er seg bevisst, og som kan være vanskelig for arbeidstakere å identifisere som en konkret diskriminerings sak. Av den grunn er ikke klagebasert lovgivning tilstrekkelig for å motvirke diskriminering.

Diskrimineringsloven pålegger derfor arbeidsgivere og offentlige myndigheter en plikt til aktivt likestillingsarbeid (aktivitets- og rapporteringsplikten). Formålet med aktivitets- og rapporteringsplikten er å skape bevisstgjøring gjennom løpende egenaktivitet i virksomheter og dermed forebygge diskriminerende praksiser og organisasjonsstrukturer.

Private arbeidsgivere med mer enn 50 ansatte og alle offentlige arbeidsgivere skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering på grunn av etni-

#### Boks 9.3 Veileder om aktivitets- og rapporteringsplikten

Regjeringen, LDO og partene i arbeidslivet utarbeidet i 2009 en veileder om aktivitets- og rapporteringsplikten. Veilederen gir eksempler på hvordan plikten kan oppfylles. LDO har med støtte fra EU-programmet PROGRESS og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet i 2009 og 2010 gjennomført en bevisstgjøringkampanje i en rekke større byer i Norge om aktivitets- og rapporteringspliktene. Det er også bevilget 1,7 mill kr i støtte i henholdsvis 2010 og 2011 til offentlige og private arbeidsgivere, og til organisasjoner, til tiltak som støtter opp om aktivitets- og rapporteringspliktene. Åtte virksomheter fikk støtte i 2010, og åtte virksomheter i 2011. De tre regionale sentrene for likestilling og mangfold, som får støtte, har i dag en viktig rolle i arbeidet med å gi råd og veiledning til kommuner og private virksomheter om aktivitets- og rapporteringsplikten. Dette arbeidet videreføres.

sitet, religion, livssyn mv. I tillegg skal arbeidsgivere redegjøre i årsbudsjetten sine for iverksatte og planlagte likestillingstiltak. Offentlige myndigheter og arbeidslivets organisasjoner har aktivitetsplikt innenfor sine virkefelt. Tilsvarende aktivitets- og redegjørelsesplikter når det gjelder kjønn og nedsatt funksjonsevne, er lovfestet i likestillingsloven og i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

Aktivitets- og rapporteringsplikten for arbeidsgivere omfatter blant annet rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår, forfremmelse, utviklingsmuligheter og beskyttelse mot trakassering. Plikten er generelt utformet og gir ikke pålegg om bestemte tiltak. Det er opp til hver enkelt virksomhet å vurdere hva som er relevante tiltak, ut fra egne utfordringer.

LDO kan etter klage og etter eget initiativ kontrollere om årsberetningene tilfredsstillende lovens krav. Ombudet kan kontrollere både at virksomheten faktisk har en redegjørelse, og selve innholdet i den. Dersom redegjørelsen er mangelfull, kan ombudet gi en uttalelse om dette. Ombudets uttalelse kan påklages til Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Manglende eller mangelfull rapportering kan sanksjoneres av nemnda med vedtak om tvangsmulkt. Når det gjelder aktivitets-

plikten, kan ombudet foreta undersøkelser, be om opplysninger, gå i dialog med virksomhetene og påpeke manglende oppfølging av plikten.

I 2010 ble betydningen av aktivitets- og rapporteringsplikten i diskrimineringsloven undersøkt (Tronstad 2010). I undersøkelsen ble arbeidsgivere spurt om aktivitets- og rapporteringsplikten har hatt betydning for likestilling for personer med innvandrerbakgrunn ett år etter at den lovpålagte plikten ble innført. Undersøkelsen viser at to av tre virksomheter har en eller flere ansatte med bakgrunn fra land i Asia, Afrika mv. I undersøkelsen svarer en av tre arbeidsgivere at aktivitets- og rapporteringsplikten har hatt betydning for virksomhetens arbeid for å fremme likestilling mellom majoritet og personer med innvandrerbakgrunn. I 2012 blir det gjennomført en kunnskapsoppsummering om rekruttering for økt mangfold og likestilling i arbeidslivet. Kunnskapsoppsummeringen skal gjennomgå relevante rapporter, evalueringer og utredninger.

#### **9.3.4 Styrket kunnskaps- og informasjonsarbeid**

For å kunne sette i verk treffsikre tiltak er det behov for god kunnskap om art, omfang og årsaker til diskriminering. I løpet av perioden med

handlingsplan er det gjennomført flere studier for å kartlegge ulike former for etnisk diskriminering. Den nye kunnskapen vil bli utgangspunkt for det videre arbeidet på feltet. Det er likevel behov for mer kunnskap om opplevd og de facto diskriminering både i statlig og privat sektor.

Som en del av kunnskapsarbeidet på integreringsfeltet vil regjeringen gjennomføre kartlegging av opplevd diskriminering. Kartleggingen vil kunne skje i forbindelse med levekår- og holdningsundersøkelser, og vil belyse opplevelse av tilhørighet, barrierer for deltakelse og tillit i befolkningen. Også barn og unges opplevelse av diskriminering vil bli belyst. Informasjon om opplevd diskriminering og levekår kan inngå i den jevnlig rapporteringen til Stortinget, jf. kap.13.2.

#### **Regjeringen vil**

- forlenge handlingsplanen for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering 2009-2012 til og med 2013
- legge fram en lovproposisjon i 2013 med forslag til endringer i diskrimineringslovgivningen
- innhente mer kunnskap om opplevd diskriminering

## 10 Statsborgerskap

Statsborgerskapet markerer symbolsk og faktisk at statsborgerne slutter seg til de grunnleggende verdiene som det norske politiske fellesskapet bygger på. Statsborgerskap for den enkelte er et mål i integreringspolitikken. Norsk statsborgerskap kan bidra til å skape tilhørighet til Norge og er en forutsetning for full deltakelse i det norske samfunnet. Gjennom statsborgerskapet får man flere rettigheter og pålegges flere plikter enn utlendinger med oppholdstillatelse. Regjeringen ønsker derfor at personer som bor permanent i Norge blir norske statsborgere.

### 10.1 Overgang til norsk statsborgerskap

---

Siden 1977 har mer enn 250 000 utenlandske statsborgere fått norsk statsborgerskap. De største enkeltgruppene er tidligere statsborgere fra Pakistan, Somalia, Irak og Vietnam.

Norge fikk over 14 000 nye statsborgere i 2011. Dette var en økning på over 2 000 fra året før. Om lag 20 prosent fikk avslag på søknad om statsborgerskap. Av de nye norske borgerne dette året var det flere kvinner enn menn, og over en tredjedel var barn. Tidligere somaliske statsborgere utgjorde den største gruppen, med 2 100 personer, etterfulgt av tidligere afghanske og irakiske statsborgere, henholdsvis 1 300 og 950 personer. Personer med tidligere statsborgerskap fra land i Asia, Afrika og Europa sto for henholdsvis 41 prosent, 32 prosent og 18 prosent av overgangene til norsk statsborgerskap i 2011.

Årsrapporten fra Utlendingsdirektoratet (UDI) for 2011 viser at de fleste av de nye statsborgerne, søkte om norsk statsborgerskap mellom åtte og tolv år etter at de kom til landet. Det er klare mønstre i hvem som velger å søke om statsborgerskap, avhengig av opprinnelsesland og innvandringsgrunn.

Det er en langt mindre andel av dem fra USA og Europa som søker om norsk statsborgerskap, enn det er fra resten av verden. Det er imidlertid en tydelig forskjell innad i Europa. Andelen av øst-europeere som har valgt å søke om norsk stats-

borgerskap, er større enn andelen vesteuropeere. De utgjør likevel en svært liten andel totalt sett. Det er betydelig flere fra Asia og Afrika som velger å søke om norsk statsborgerskap. Det kan delvis skyldes at en større andel av disse har flyktet eller flyttet fra land som er preget av fattigdom eller krig og konflikt. Også blant europeerne er det flere søkere fra land der det har vært krig eller uro, som på Balkan.

Tre fjerdedeler av dem som fikk opphold i Norge som overføringsflyktning eller etter behandling av asylsøknad for ti år siden, er norske statsborgere i dag. Blant disse er det flest somaliere, irakere, afghanere, iranere og russere. I tillegg har en høy andel av dem som kom fra land som Burundi, Etiopia og Liberia blitt norske statsborgere, men det dreier seg om langt færre personer.

Av dem som kom som familieinnvandrere for ti år siden, har bare halvparten valgt å bli norske borgere. I denne gruppen spiller opprinnelseslandet en viktig rolle. Mellom 65 og 75 prosent av afghanerne, irakerne, etiopierne og marokkanerne har fått norsk statsborgerskap, mens bare halvparten av tyrkerne, iranerne og kineserne har blitt norske statsborgere.

### 10.2 Vilkår for norsk statsborgerskap

---

Norsk statsborgerskap kan man få automatisk ved fødsel eller adopsjon, ved melding for nordiske borgere, eller etter søknad.

Innvandrere har som hovedregel rett til norsk statsborgerskap dersom de har bodd syv år i Norge i løpet av de siste ti årene med oppholdstillatelse. Hver tillatelse må ha vært av minst ett års varighet. Det stilles også krav til deltakelse i norskopplæring, løsning fra andre statsborgerskap, alder, klarlagt identitet, permanent oppholdstillatelse, og at søkeren er bosatt i Norge.

Søkere som har vært ilagt straff, har ikke rett til statsborgerskap før det har gått en viss tid (karenstid). Karenstidens lengde avhenger av straffen.

### 10.2.1 Klarlagt identitet

For å få norsk statsborgerskap må myndighetene være trygge på hvem søkeren er. Mange innvandrere får avslag på sin søknad om å bli norske borgere på grunn av tvil om identitet. I 2010 gjaldt dette ca. 1 700 personer, og om lag halvparten av disse var under 18 år.

Regjeringen har gjort endringer i statsborgerforskriften slik at flere personer som er født i Norge eller som har kommet til Norge i ung alder, kan få klarlagt sin identitet og bli norske statsborgere. Endringene trådte i kraft 1. juli 2012. De nye reglene gjelder under visse vilkår:

- søkere som er født i Norge og registrert i folkeregisteret
- søkere som kom til Norge som mindreårig og har én forelder med klarlagt identitet
- søkere som var under 14 år ved innvilgelse av sin første oppholdstillatelse, og som har hatt opphold i Norge med oppholdstillatelse i fem år
- søkere som var over 14 og under 17 år ved innvilgelse av sin første oppholdstillatelse, og som har hatt opphold i Norge med oppholdstillatelse i 10 år.

Selv etter disse endringene vil det være utfordringer knyttet til identitetsvilkåret i statsborgerloven. Dagens regelverk fører til at en stor gruppe mennesker ikke har mulighet til å bli norske statsborgere, selv om de har permanent oppholdstillatelse og har til hensikt å forbli boende i Norge. De ønsker å bli norske statsborgere, men oppfyller ikke identitetskravet i statsborgerloven. Det kan være grunner til å se på ordninger innenfor dagens regelverk som kan bidra til at flere kan klarlegge sin identitet, for eksempel gjennom større grad av verifisering i hjemlandet. Nasjonalt identitets- og dokumentasjonssenter (NID) arbeider høsten 2012 med et Irak-prosjekt. Prosjektets hovedmål er å kartlegge identitetsproblematikken og foreslå metoder for hvordan man kan fastsette identitet og avklare identitetstvil for irakere. Prosjektet skal resultere i en rapport og funnene i rapporten kan ha overføringsverdi også når det gjelder personer fra andre land enn Irak.

### 10.2.2 Ett statsborgerskap

Norske statsborgere skal som hovedregel ikke ha andre statsborgerskap enn det norske. Det gjelder flere unntak fra hovedregelen om ett statsborgerskap, og mange nordmenn er derfor også borgere av andre land. Barn som har en norsk og en uten-

landsk forelder, kan få dobbelt statsborgerskap ved fødselen. I slike tilfeller er Norge forpliktet til å tillate dobbelt statsborgerskap etter Europarådets konvensjon om statsborgerskap av 1997. Konvensjonen sier at barn som erverver flere statsborgerskap automatisk ved fødselen, skal tiltales å beholde disse. Barn som får norsk statsborgerskap fordi barnet adopteres av en norsk statsborger, kan også etter norsk rett beholde eventuelle andre statsborgerskap barnet måtte ha ved adopsjonen. Personer som søker norsk statsborgerskap, kan også få dobbelt statsborgerskap når det er rettslig eller praktisk umulig eller urimelig å gi opp sitt opprinnelige statsborgerskap. Tall fra UDI viser at om lag 37 prosent av dem som fikk innvilget søknad om statsborgerskap i 2011, fikk unntak fra løsningskravet. De største gruppene som ble gitt unntak, er afghanere, irakere, iranere og russere.

### 10.2.3 Krav om gjennomført opplæring i norsk og prøve i samfunnskunnskap

Rett og/eller plikt etter introduksjonsloven til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap ble innført i 2005. Samtidig ble dokumentasjon av gjennomført 300 timer norskopplæring eller dokumentasjon av tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk også innført som nytt vilkår for erverv av statsborgerskap etter statsborgerloven. Vilkåret gjelder søkere mellom 18 og 55 år. Søkere som har fått fritak fra plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven er unntatt fra kravet.

Rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven § 17 ble utvidet fra 300 timer til 600 timer fra 1. januar 2012. Statsborgerloven ble endret samtidig. For søkere mellom 18 og 55 år som er omfattet av plikt til opplæring etter introduksjonsloven, er det et krav at de må ha oppfylt sin plikt etter loven. For søkere som ikke er omfattet av plikt til opplæring etter introduksjonsloven, er det fortsatt et krav om at de må ha gjennomført 300 timer norskopplæring eller kan dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk.

Innføring av bestått prøve i samfunnskunnskap som vilkår for å erverve statsborgerskap etter søknad sendes på alminnelig høring.

## 10.3 Statsborgerseremonier

Ønsket om å styrke båndet mellom den nye borgeren og det norske samfunnet var bakgrunnen

for at det fra september 2006 ble innført frivillige statsborgerseremonier som arrangeres av fylkesmennene. Seremonien skal være en høytidelig og verdig markering av overgangen til norsk statsborgerskap. Den skal gi nye statsborgere en anledning til offentlig å vise sin tilknytning til Norge. Den vil også gi lokalsamfunn og storsamfunn anledning til å ønske nye statsborgere velkommen.

Mer enn 10 000 nye statsborgere har deltatt i en slik seremoni siden ordningen ble innført i 2006-2007. I 2011 deltok vel 2 300 personer. Dette var 24,7 prosent av dem som ble innvilget statsborgerskap samme år, en økning på 2,9 prosent fra året før. Det er et mål at enda flere skal delta i seremoniene.

Deltakerne får boka *Velkommen som ny statsborger* (Arbeids- og inkluderingsdepartementet

2006). Den redegjør kort om Norges historie og Norge i dag – om demokrati, rettigheter og plikter– og for betydningen av statsborgerskapet. Under seremonien gir deltakere over 18 år et obligatorisk troskapsløfte som lyder slik:

«Som norsk statsborger lover jeg troskap til mitt land Norge og det norske samfunnet, og jeg støtter demokratiet og menneskerettighetene og vil respektere landets lover.»

Gjennom det pliktige troskapsløftet for dem som deltar på seremoniene, skal gjensidigheten mellom staten og borgerne understrekes. Rettslig sett vil imidlertid den nye borgeren ikke stille annerledes enn dem som ikke har avgitt et slikt troskapsløfte.

## 11 Innflytelse og frivillighet

Deltakelse i demokrati og sivilsamfunn er sentrale verdier i det norske samfunn, og er viktig for å opprettholde og bygge trygge fellesskap. Regjeringen vil at alle innbyggere skal ha like muligheter til å påvirke samfunnsutviklingen gjennom demokratiske virkemidler, som valg og deltakelse i styrende organer. Frivillige organisasjoner er både viktige kanaler for innflytelse og møteplasser som bidrar til å bygge tillit. Frivilligheten bør være åpen og inkluderende. Alle har et selvstendig ansvar for å ta i bruk, og å delta på, ulike arenaer, ut fra egne interesser og behov.

### 11.1 Innflytelse

En rettferdig fordeling av makt og innflytelse handler om at alle innbyggere skal ha mulighet til reell påvirkning. Den enkelte innbygger skal ha muligheter til å ha innflytelse over områder som har stor betydning for eget liv, ved å ta i bruk sine demokratiske rettigheter og benytte åpne kanaler for påvirkning. Skal demokratiet ha legitimitet må det gjenspeile innbyggerne. Dersom store deler av befolkningen ikke deltar i viktige beslutningsprosesser eller ikke er representert på arenaer hvor beslutninger fattes, innebærer det en fare for oppslutningen om demokratiet og samfunnets spilleregler og for lojalitet til fellesskapets beslutninger.

Innvandrere deltar i frivillige organisasjoner og en ny generasjon unge med innvandrerforeldre er synlige i det politiske liv og gjør seg gjeldende innen næringsliv, kulturliv og i samfunnsdebatten. Sett under ett er personer med innvandrerbakgrunn likevel i mindre grad enn resten av befolkningen representert i politiske prosesser og organer. Det er også en tendens til at jo nærmere den utøvende makten man kommer, jo mindre speiles mangfoldet i befolkningen. Personer med innvandrerbakgrunn er dårligere representert i politiske toppstillinger, og det er tilsvarende få representanter med innvandrerbakgrunn i ledelsen i arbeidslivets organisasjoner, i styrer, i media og i store frivillige organisasjoner. Personer med innvandrerbakgrunn som gruppe har med andre

ord mindre makt og innflytelse enn andre grupper i samfunnet.

Økt deltakelse i arbeidsmarkedet og i utdanning gir økt deltakelse og innflytelse på andre arenaer. Som oftest må grunnleggende behov være på plass, som blant annet økonomisk trygghet for seg og sin familie, før man søker innflytelse gjennom deltakelse på formelle arenaer. Jo lavere inntekt og utdanning personer har, jo mindre deltar de i politikk og i sivilsamfunn. Graden av deltakelse i valg og i politikk samsvarer også med graden av tillit til politiske institusjoner. Regjeringen vil at innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre skal være bedre representert i fora for innflytelse og makt. Hovedinnretningen for å oppnå dette og for å motvirke skjev maktfordeling i samfunnet, er å øke underrepresenterte gruppers tilknytning til arbeidsmarkedet og sikre like muligheter for utdanning for alle i samfunnet.

#### 11.1.1 Valgdeltakelse og politisk representasjon

Å stemme ved valg er en sentral demokratisk handling. Regjeringen har som mål at valgdeltakelsen skal være høy og at velgere i alle lag av folket skal delta i størst mulig grad jf. St.meld. nr. 33 (2007–2008). Det er et mål at valgdeltakelsen blant stemmeberettigede innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre skal være den samme som for gjennomsnittet i befolkningen. Befolkningen skal gjenspeiles i politisk representasjon. Derfor er det et mål at innvandrere skal være representert i alle deler av det politiske systemet. Det er imidlertid kun norske statsborgere som har stemmerett ved Stortingsvalg og som er valgbare til Stortinget.

Valgdeltakelsen er lavere for innvandrere samlet sett enn for resten av befolkningen. Ved stortingsvalget i 2009 var den generelle valgdeltakelsen på 76 prosent mens 52 prosent av de stemmeberettigede norske statsborgere med innvandrerbakgrunn (innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre) deltok. Ved de tre siste stortingsvalgene har deltakelsen totalt sett ligget ca. 25 prosentpoeng lavere enn for befolkningen i



alt. Norskfødte med innvandrerforeldre har høyere valgdeltakelse enn personer på samme alder som har innvandret, men noe lavere enn tilsvarende aldersgruppe i hele befolkningen (SSB 2010).

I Norge har innvandrere, også de som ikke er norske statsborgere, og som fyller eller har fylt 18 år i valgåret, rett til å stemme ved lokalvalg. Dette gjelder dersom de har vært folkeregistrert bosatt i landet sammenhengende i mer enn tre år. Nordiske statsborgere har stemmerett dersom de har innvandret før 31. mai i valgåret. Denne ordningen er liberal sammenliknet med de aller fleste land i Europa. Valgdeltakelsen ved lokalvalg er generelt lavere enn ved stortingsvalg. Ved lokalvalget i 2011 var samlet valgdeltakelse 64 prosent. 43 prosent av norske statsborgere med innvandrerbakgrunn og 32 prosent av utenlandske statsborgere benyttet stemmeretten sin ved dette valget (SSB 2012).

For å kunne ta aktiv del i den demokratiske prosessen er det nødvendig med kunnskap om hvordan det politiske systemet fungerer. I forbindelse med siste valg utarbeidet regjeringen husstandsbrosjyrer med informasjon om valget. Brosjyren ble oversatt til ti språk. Det ble også utarbeidet egne informasjonsfilmer om både stortingsvalg og lokalvalg. Formålet er å informere alle potensielle velgere om betydningen av å benytte stemmeretten og hvordan man går fram når man skal stemme. Regjeringen gir også økonomiske tilskudd til ulike frivillige organisasjoner, blant dem innvandrerorganisasjoner, for å informere om valget og for å motivere til valgdeltakelse. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har også, i samarbeid med Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM), frivillige organisasjoner og politiske partier, gjennomført informasjons- og mobiliseringstiltak, særlig rettet mot unge velgere og grupper med innvandrerbakgrunn med lav eller minkende valgdeltakelse. IMDi viderefører dette arbeidet med tanke på stortingsvalget 2013, og tiltakene sees også i sammenheng med regjeringens markering av stemmerettsjubileet 2013, jf. boks 11.1.

#### *Valgdeltakelse og tilhørighet*

Det er flere årsaker til at det er lavere valgdeltakelse blant personer med innvandrerbakgrunn sammenliknet med hele befolkningen. Valgdeltakelse øker med hvor lenge en person har bodd i landet. Andelen av innvandrere som deltar i valg blir altså i stor grad preget av andelen av gruppen

som har bodd i Norge lenge. Valgdeltakelsen øker også med alder, inntekt og utdanning. Selv om forskjellene i valgdeltakelse til dels kan forklares med ulik alderssammensetning og sosioøkonomiske forhold, er det likevel stor variasjon mellom ulike grupper. For eksempel hadde innvandrere fra Somalia, som er en gruppe med relativt kort botid i Norge, relativt høy valgdeltakelse ved stortingsvalget i 2009 med 53 prosent. På den andre siden hadde innvandrere fra Bosnia- Hercegovina, en gruppe med relativt lang botid i Norge, en valgdeltakelse på 37 prosent (SSB 2010).

Det å stemme ved valg kan forstås som et uttrykk for at man har tillit til samfunnets institusjoner, demokratiet og tilhørighet til fellesskapet. Det er imidlertid ikke nødvendigvis en sammenheng mellom lav valgdeltakelse og lav deltakelse på andre arenaer i samfunnet. For eksempel har innbyggere med bakgrunn fra Vietnam, som er en gruppe som har bodd lenge i Norge, generelt sett lav valgdeltakelse samtidig som de har høy deltakelse i arbeidsliv og utdanning. De siste årene er det kommet mange arbeidsinnvandrere, særlig fra Polen. De har høy deltakelse i arbeidslivet, samtidig som svært få av dem med stemmerett brukte denne ved siste lokalvalg. Det å la være å stemme ved valg er ikke ensbetydende med å ikke engasjere seg eller ikke å ha tro på det politiske systemet, men det kan være et tegn på begrenset tilhørighet til Norge. Samtidig skjer demokratisk deltakelse også gjennom andre mer uformelle kanaler, som frivillige organisasjoner, sosiale medier og ad-hoc bevegelser.

#### *Politiske partier og representasjon*

Personer med innvandrerbakgrunn er underrepresentert i kommunestyrene med 2,5 prosent av representantene etter siste lokalvalg, mens de utgjorde vel 10 prosent av de stemmeberettigede på landsbasis. Det er imidlertid store variasjoner mellom kommunene, og i flere kommuner er innvandrere godt representert i forhold til sin andel i befolkningen, for eksempel i Oslo, Trondheim og i Drammen. Kjønnfordelingen blant kandidater med innvandrerbakgrunn er jevnere enn for alle kandidatene sett under ett, 51 prosent var menn og 49 prosent kvinner. Det er imidlertid store forskjeller avhengig av landbakgrunn.

For at personer med innvandrerbakgrunn skal bli valgt inn på Stortinget, i fylkesting og i kommunestyre, må de nomineres og til dels ha sikre plasser på listene. De politiske partiene er særdeles viktige aktører i et demokratisk samfunn. De politiske partiene har et selvstendig ansvar og en

### Boks 11.1 Stemmerettsjubileet 1913 – 2013

I 2013 feires det at den allmenne stemmeretten er 100 år i Norge. Stemmerettsjubileet skal feires lokalt, nasjonalt og internasjonalt. Målet er å styrke engasjement og oppslutning om viktige demokratiske verdier det norske samfunnet er tuftet på: Stemmerett, likestilling, representasjon og deltakelse. Stemmerettsjubileet har som mål å engasjere på grasrotnivå slik at feiringen spiller hele befolkningen.

Det er planer om fire større arrangement i 2013: Åpningsforestilling 8. mars i Kilden Teater og Konserthus, Stemmerettsuka 11.–20. juni, Demokratikampanjen i september 2013 foran stortings- og sametingsvalget, og en internasjonal konferanse i Oslo 14.–15. november. I tillegg er det sett i verk en rekke mindre tiltak og arrangementer nasjonalt og lokalt. Arrangementene og tiltakene reflekterer en satsing mot hele befolkningen, og spesielt mot ungdom.

egeninteresse av å nå ut til hele befolkningen med informasjon og valgmobilisering. En aktiv rekrutteringsstrategi for å nå nye medlemmer og velgere bør selvfølgelig også rette seg mot innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre. Internopplæring av medlemmer, slik at disse kan fylle verv og posisjoner på en god måte, er en del av godt rekrutteringsarbeid.

#### 11.1.2 Andre arenaer for innflytelse

Innflytelse og muligheter for å påvirke samfunnsutviklingen skjer også gjennom andre arenaer enn gjennom formelle politiske kanaler. Styre i bedrifter og institusjoner, fagforeninger og frivillige organisasjoner er eksempler på slike arenaer som må være åpne og tilgjengelige for ulike grupper i samfunnet, og som innbyggerne kan benytte seg av som kanaler for innflytelse.

Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM) er et eksempel på en formalisert arena for innflytelse. KIM er et rådgivende og uavhengig organ for myndighetene i saker som angår personer med innvandrerbakgrunn. Utvalget blir oppnevnt av Kongen i statsråd, og består av medlemmer med innvandrerbakgrunn fra alle fylkene i Norge.

I flere fylker og kommuner er det også ulike varianter av regionale og lokale innvandrerråd, med representanter fra innvandrerorganisasjoner. Disse virker som kontaktarenaer mellom innvandrere og lokale myndigheter, og er kanaler for påvirkning og innflytelse på lokal politikktutvikling.

Videre har myndighetene i mange år gitt tilskudd til landsdekkende organisasjoner på innvandrerfeltet. I 2012 la regjeringen om dette tilskuddet og innførte en ny ordning som gir direkte driftsstøtte til nasjonale ressursmiljøer på integreringsfeltet. Disse nasjonale ressursmiljøene har en viktig oppgave i å følge utviklingen på integrerings- og diskrimineringsfeltet. De bidrar med alternativ kunnskap, formidling av erfaringer og synspunkter fra innvandrere og deres barn. Slik kan de virke som et korrektiv, og komme med innspill til myndighetenes arbeid.

#### Styrer

Mange bedrifter, institusjoner og organisasjoner ledes av et styre. Regjeringen har som mål at sammensetningen i ulike typer styrer skal gjenspeile mangfoldet i befolkningen. Høy utdanning og høy inntekt henger sammen med representasjon i fora og posisjoner som gir makt og innflytelse. Andelen styrerepresentanter med innvandrerbakgrunn er lav i alle typer styrer, og økningen de siste årene har vært liten (SSB 2010). Underrepresentasjonen av innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i styrer er et uttrykk for skjev fordeling av makt og innflytelse i samfunnet.

Det er trolig de samme mekanismene som gjør seg gjeldene i rekrutteringsarbeidet til styreverv som det er innenfor rekruttering til arbeidslivet og til frivillige organisasjoner. Arbeidsgivere ansetter og rekrutterer gjerne arbeidstakere som er like seg selv, blant annet innenfor sine nettverk. Næringsliv og private virksomheter er ikke pålagt krav til hvem som skal sitte i styrer eller inneha sentrale posisjoner i bedrifter. For enkelte selskapstyper (ASA, SA) er det krav om at begge kjønn må være representert i styrer med minst 40 prosent. Regjeringen vil benytte sitt statlige eierskap til å jobbe for at styresammensetningen i disse virksomhetene gjenspeiler befolkningen i større grad, jf. Meld. St. 13 (2010-2011) *Aktivt eierskap – norsk statlig eierskap i en global økonomi*. Som en oppfølging av tiltak 32 i Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering 2009 – 2012 har blant annet Senter for kunnskap og likestilling blitt tildelt midler for å utvikle og gjennomføre pilotprosjekt med sikte på å øke

### Boks 11.2 Ungdommens maktutredning

I desember 2011 leverte et offentlig utvalg sin utredning om unges makt og deltakelse på ulike arenaer i samfunnet, NOU 2011: 20 *Ungdom, makt og medvirkning*. Utvalget kommer med en rekke forslag på ulike områder. Et hovedtema i utredningen er hvordan det står til med de ordningene som skal sikre ungdom muligheter til å si sin mening, bli hørt og representert. Utredningen har våren 2012 vært på bred offentlig høring, hvor offentlige myndigheter, interessegrupper og samfunnsaktører har fått mulighet til å si sin mening om utvalgets forslag. Regjeringen skal i tiden framover ta stilling til en rekke av forslagene som utvalget mener vil bidra til å gi barn og ungdom mer innflytelse i saker som angår dem. Utvalget har foreslått å gi barn og ungdom mer innflytelse i alt fra egen sak hos barnevernet til undervisningen på skolen. Det vil også bli tatt stilling til om ungdomsråd i kommunene skal lovfestes og hvorvidt stemmealderen bør senkes til 16 år.

andelen styremedlemmer med innvandrerbakgrunn i styrene i offentlig eide foretak.

#### Fagforeninger

Fagforeninger har tradisjonelt vært, og er fortsatt, viktige arenaer for innflytelse i det norske samfunnet. Færre innvandrere er organisert i fagforeninger enn det som er vanlig i resten av befolkningen. Forskjellen er større i offentlig sektor enn i privat sektor, og særlig kvinner med innvandrerbakgrunn skiller seg ut med markant lavere organisasjonsgrad enn kvinner uten innvandrerbakgrunn. Det er ulike årsaker til dette; innvandrere er overrepresentert i deler av arbeidsmarkedet hvor tradisjonelt få ansatte er organisert. Mange innvandrere har også kortere tid i arbeidslivet og er oftere midlertidig ansatte enn andre.

Det er viktig at arbeidstakere melder seg inn i og benytter mulighetene for innflytelse som ligger i fagforeningene. Det er positivt at en rekke fagforeninger de siste årene har jobbet aktivt for å sikre større organiseringsgrad blant arbeidstakere med innvandrerbakgrunn. Noen fagforeninger har blant annet satt i verk skoleringsstiltak for medlemmer med innvandrerbakgrunn, slik at

flere blir seg bevisst sine rettigheter og plikter som arbeidstaker og kvalifiserer seg for tillitsverv.

## 11.2 Frivillighet og frivillige organisasjoner

Frivillige organisasjoner og frivillig arbeid har en sterk stilling i det norske samfunn. Det er en lang tradisjon at innbyggerne slår seg sammen rundt felles interesser. De nordiske landene har en stor frivillig sektor og innbyggerne i Norge er i verdenstoppen når det gjelder å delta i frivillig arbeid. Innvandrere i Norge deltar også i relativt høy grad i frivillig arbeid, men ofte på andre arenaer i det sivile samfunn enn den øvrige befolkningen.

### 11.2.1 Frivillighetens betydning for fellesskap og deltakelse

Frivillig sektor er mangfoldig, og favner over svært mange typer organisasjoner og interesser i befolkningen. Frivillige organisasjoner fremmer mellommenneskelig tillit, forståelse og bidrar til medlemmenes demokratiske dannelse. Deltakelse i frivillige organisasjoner skaper muligheter for felles opplevelser, vennskap, identitet og tilhørighet. Deltakelse i frivillig arbeid bidrar til at man får kontakter og nettverk, og kan være viktig for deltakelse også på andre arenaer, som utdanning og arbeid. Gjennom deltakelse i en frivillig organisasjon kan for eksempel en nyankommet innvandrer i en kommune bli kjent med sitt nye lokalsamfunn. Innvandrerorganisasjoner har også etablert seg som en naturlig del av frivilligheten i Norge.

Begrepet sosial kapital brukes om ressurser i form av tillit og nettverk. Nyere forskning om sosial kapital viser at de nordiske landene scorer høyt i internasjonale sammenlikninger. Kjenne-tegn ved Norge og Norden er sterke og levende sivilsamfunn, høy grad av tillit til samfunnsinstitusjonene og høy grad av tillit mellom mennesker. Forskning viser videre at det i Norge har blitt større grad av tillit de siste 30 årene. Dette har skjedd parallelt med urbanisering, sekularisering og økt etnisk mangfold (Wollebæk og Segaaud 2011).

Regjeringen støtter en aktiv og mangfoldig frivillighet, og anerkjenner frivillige organisasjoner som viktige arenaer og aktører som bidrar til deltakelse og fellesskap. Rammene for regjeringens frivillighetspolitikk er lagt i St.meld. nr. 39 (2006-2007) *Frivillighet for alle*. Regjeringen har fire overordnede strategier for å støtte aktivt opp om et

levende sivilsamfunn, frivillig sektor og bidra til økt deltakelse:

- bedre rammebetingelser for frivillig sektor
- økt fokus på ressurser til lokal aktivitet og «lavterskelaktivitet»
- økt oppmerksomhet om inkludering og integrering
- styrket kunnskap og forskning

Frivillige organisasjoner og frivillig innsats er sentralt i kulturlivet og i idretten. Det vises her til Meld. St. 10 (2011-2012) *Kultur, inkludering og deltaking*. I meldingen understrekes betydningen av deltakelse i kulturlivet for enkeltmenneske og samfunn, både når det gjelder bruk av offentlig kulturtilbud og deltakelse i frivillig kultursektor. Deltakelse i kulturlivet gir gode opplevelser og danner grunnlag for utvikling av kunnskap, kreativitet og læring. Kulturlivet er en viktig sosial arena og kan være en betydelig ressurs for å skape tilhørighet og forståelse for det norske samfunn, demokrati og ytringsfrihet. Meldingen peker på at det er sosiale forskjeller i bruk av kulturtilbud og deltakelse i frivillig kultursektor. Det generelle bildet er at deltakelse øker med utdanningsnivå og inntektsnivå, og at personer med innvandrerbakgrunn fra Asia, Afrika, Latin-Amerika og Øst-Europa utenfor EU deltar i kulturlivet og frivillig kulturliv i mindre grad enn andre. Et mål er derfor at kunst- og kulturinstitusjoner og organisasjoner i frivillig kulturliv skal trappe opp arbeidet for å nå underrepresenterte grupper. Det vises også til Meld. St. 26 (2011-2012) *Den norske idrettsmodellen*.

### 11.2.2 Åpen og inkluderende frivillighet

Frivillig sektor i Norge har lang tradisjon for å være åpen og inkluderende, og har samlet brede lag av befolkningen. Til tross for et vitalt og mangfoldig organisasjonslandskap, faller noen grupper i samfunnet utenfor. Det er en tendens til økende sosiale forskjeller i det frivillige organisasjonssamfunnet (Enjorlas og Wollebæk 2010). Deltakelse og medlemskap i organisasjonene henger sammen med utdanningsnivå og inntekt. Regjeringen vil at frivillige organisasjoner fortsatt skal være åpne og inkluderende. Både myndigheter og frivilligheten selv må gjøre en innsats for å stimulere til økt deltakelse fra underrepresenterte grupper.

Andelen av innvandrere og deres barn som deltar i frivillig arbeid er på et forholdsvis høyt nivå sammenliknet med mange andre land. Likevel er innvandrere og deres barn generelt underrepresentert som medlemmer i de tradisjonelle

norske frivillige organisasjonene. Dette gjelder i særlig grad kvinner og jenter. Bildet er imidlertid sammensatt. Deltakelse i frivillige organisasjoner øker blant annet med botid i landet og med norskerferdigheter. Det er særlig når det gjelder medlemskap og styreverv at innvandrere er underrepresentert. Et eksempel er borettslag, med like høy andel personer med innvandrerbakgrunn som deltar i dugnad og annet frivillig arbeid, men få med styreverv.

Det er klare forskjeller i hvilke organisasjoner innvandrere og den øvrige befolkningen deltar i. Innvandrere deltar i mindre grad i frivillig arbeid i kultur- og fritidssektoren og innen velforeninger, men er mer aktive innen velferd, utdanning og religiøse organisasjoner. Personer med innvandrerbakgrunn deltar i mer etnisk mangfoldige organisasjoner, mens de med norsk bakgrunn oftere deltar i organisasjoner sammen med andre med lik bakgrunn. Innen idretten er det relativt god representasjon blant gutter med innvandrerbakgrunn, mens jenter er underrepresentert, jf. kap. 6.1.

Sosioøkonomiske faktorer har stor betydning for deltakelse og aktivitetsnivå i frivilligheten, på samme måte som for deltakelse og innflytelse på andre arenaer. Grupper som statistisk scorer lavt på mange andre arenaer – lavinntektsgrupper, trygdede, og unge menn med lav utdanning – faller systematisk utenfor også i når det gjelder deltakelse i frivillige organisasjoner. Det meste av forklaringen på at det er lavere deltakelse av personer med innvandrerbakgrunn i frivillige organisasjoner, er at innvandrere er overrepresentert i grupper med lavere deltakelse i arbeidslivet og med lav inntekt. Det viser seg imidlertid at man i mindre kommuner lykkes bedre med å trekke med større deler av befolkningen i frivillig arbeid enn byer, selv om sosioøkonomiske faktorer fortsatt har betydning her. Disse forskjellene mellom byer og mindre lokalsamfunn er noe nytt i norsk sammenheng.

Strategier og tiltak innenfor den generelle frivillighetspolitikken har både direkte og indirekte betydning for inkludering av underrepresenterte grupper, herunder innvandrere og deres barn. Tiltak for å bedre de generelle rammevilkårene for frivillig sektor, økt satsing på kunnskap og forskning, økt oppmerksomhet på bred deltakelse og inkludering er sentralt. Regjeringen startet opp forskningsprogrammet *Virtuelt senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor* i 2008. Senteret har bidratt til ny og omfattende kunnskap blant annet om innvandreres deltakelse i organisasjonslivet i Norge.

Det kan se ut som om mange frivillige organisasjoner ikke har klart å nå ut med informasjon

om sine tilbud til innvandrere og deres barn i stor nok grad. Skal dette endres, må frivilligheten selv sørge for åpne organisasjoner og bredere rekruttering slik at alle grupper får mulighet til å delta. En del frivillige organisasjoner og Frivillighet Norge har tatt et særlig ansvar for å øke oppmerksomheten på denne problemstillingen. Regjeringen bidrar med midler slik at frivilligheten kan bli mer inkluderende, blant annet gjennom øremerkede tilskudd til Frivillighet Norge, og gjennom ulike tilskuddsordninger som Frifond og Mangfold og inkludering, jf. kap. 6.1.

En stor del av barn og unges fritid, idrett og kulturaktiviteter er organisert eller tilrettelegges av frivillige organisasjoner. For barn og unge gir deltakelse i slike aktiviteter, i tillegg til selve aktiviteten, muligheter til å øve seg på ulike sosiale arenaer. Dette er viktig i oppveksten. Det er derfor et problem når det er systematiske skjevheter i hvem som deltar eller som ikke deltar, da det har betydning også for livet som voksen. Det bør være et særskilt fokus på de gruppene som faller utenfor frivilligheten i kommuner og lokalsamfunn. Lavterskeltilbud, ulike former for tilrettelegging og tett kontakt mellom kommunale instanser, skole og foreldre er noen faktorer som er avgjørende for om man lykkes med inkludering av grupper som faller utenfor frivilligheten.

Frivilligsentraler er også viktige bidrag for en åpen og inkluderende frivillighet og som møteplass. Det eksisterer i dag omlag 380 frivilligsentraler over hele landet. Sentralene mottar tilskudd fra staten i tillegg til lokal finansiering. Frivilligsentralene har gjort det enklere for flere å delta. Frivilligsentralene er åpne på dagtid og rekrutterer ofte andre frivillige enn de som er med i de tradisjonelle frivillige organisasjonene. Regjeringen vil bidra til at frivilligsentraler blir videreutviklet som arenaer for lokal frivillighet og at de skal være støttespillere for å skape levende lokalmiljø. Regjeringen har i 2012 gitt tilskudd til frivilligsentraler i kommuner og bydeler med mange innvandrere, nettopp for styrke disse som møteplass og arena for samfunnsdeltakelse.

For å synliggjøre mangfoldet i befolkningen på en positiv måte, vil regjeringen innføre en nasjonal uke for mangfold og flerkultur i 2013. I løpet av uken vil det foregå en rekke arrangementer og aktiviteter over hele landet. Norges Røde Kors skal samordne den nasjonale uken gjennom å informere om den, og å mobilisere frivillige organisasjoner, kommuner, skoler, arbeidsgivere, statlige etater og myndigheter og andre aktører til å gjennomføre aktiviteter.

### Boks 11.3 Møteplasser

*Furusetfestivalen i Oslo:* Hvert år arrangerer bydel Alna i Groruddalen i Oslo en festival med tett samarbeid med ulike frivillige organisasjoner i bydelen. Et par tusen personer deltar på arrangementet hvor ulike kulturformer som musikk, dans, mat og ulike aktiviteter for barn og unge står i fokus. Målsettingen med festivalen er å bidra til positiv omdømmebygging av Furuset, synliggjøre det kulturelle mangfoldet som en ressurs, og å bidra til skape møteplasser for lokalbefolkningen.

*Internasjonal uke i Bodø:* Internasjonal uke arrangeres i Bodø nesten hvert år. Dette er en festival hvor kulturformidling prioriteres høyt gjennom dans, sang, musikk og matlaging. Ansvarlig for arrangementet har vært Internasjonalt Senter som er støttet av Bodø kommune. Blant andre bidragsyterne er Nordland fylkeskommune, FN- Sambandet, Fredskorpset og Universitetet i Nordland.

*Tromsø World Musikk Festival:* I Tromsø arrangeres det årlig «World Music Festival», en musikkfestival som har et integrerings- og mangfoldsperspektiv. Festivalen er en videreutvikling av Tromsø Flerkulturelle Folkefestival og musikk, mat, klær og kunst står i sentrum. Målsettingen med festivalen er å markere det kulturelle mangfoldet i byen og motivere offentlige instanser, organisasjoner og næringsliv til å arbeide med integrering av innflyttere i lokalsamfunnet. Arrangementet finansieres blant annet av Troms fylkeskommune og Tromsø kommune.

### 11.2.3 Innvandrersorganisasjoners rolle

I et demokratisk perspektiv er bredden i organisasjonslivet positivt. Et variert organisasjonsliv er også en viktig del av et samfunn som verdsetter mangfold, og innvandrersorganisasjoner er en naturlig del av frivilligheten i Norge. De er en ressurs for dem som deltar i organisasjonene og de er viktige som samarbeidspartnere for offentlige etater og myndigheter og for andre frivillige organisasjoner.

Det er sammenfallende interesser og behov som gjør at man samles i samme organisasjoner. Det er på denne måten også naturlig at det etableres nasjonalt eller etnisk baserte organisasjoner –

innvandrersorganisasjoner – hvor folk med bakgrunn fra samme land eller etnisk gruppe samles. Hensikten kan være å bevare kultur og språk, det kan være arbeid og engasjement knyttet til opprinnelseslandet, eller det kan være for å stå sterkere sammen med tanke på felles interesser og utfordringer i Norge. Innvandrersorganisasjoner i Norge er med andre ord svært forskjellige og har flere ulike formål og typer av aktiviteter.

Det er hevdet at deltakelse i innvandrersorganisasjoner, hvor medlemmene har samme landbakgrunn, kan være et problem i forhold til deltakelse i storsamfunnet. Forskning viser imidlertid at dette ikke er en nødvendig motsetning (Ødegård 2010, Loga 2011). Innvandrersorganisasjoner bidrar til «hjelp-til-selvhelp» ved å gi informasjon om det norske samfunn for nykommere. Deltakelse i frivillige organisasjoner og frivillig aktivitet bidrar til økt tillit på individnivå. Dette gjelder også for medlemmer i innvandrersorganisasjoner. Det ser ut til at deltakelse i en organisasjon med «like» også skaper bedre vilkår for kontakt med «ulike». Særlig nyankomne innvandrere kan ha behov for fellesskap med andre i samme gruppe. Innvandrersorganisasjoner kan fungere som springbrett for kontakt med andre innbyggere og deltakelse på andre arenaer, og i så måte bidra til å styrke innvandreres tilhørighet til storsamfunnet. For i større grad å benytte innvandrersorganisasjonene som positive ressurser, må myndigheter og andre frivillige organisasjoner være i kontakt med og inngå i samarbeid med dem. Innvandrersorganisasjonene har òg et selvstendig ansvar for å søke slikt samarbeid.

Det er også slik at deltakelse i en type frivillig organisasjon ofte medfører engasjement og deltakelse i andre organisasjoner. Lokale innvandrersorganisasjoner er viktige for å kunne opprette og vedlikeholde lokale eller regionale innvandrerråd, som blant annet fungerer som dialogpart og rådgivere for kommuner og offentlige tjenesteytere. Medlemmer til disse rekrutteres ofte fra lokale innvandrersorganisasjoner. De lokale innvandrersorganisasjonene er også involvert i rekrutteringen til Kontaktutvalget mellom innvandrerebefolkningen og myndighetene (KIM). Det er regjeringen som oppnevner medlemmene i KIM, men disse foreslås av innvandrersorganisasjoner i alle fylker.

Regjeringen anerkjenner at lokale innvandrersorganisasjoner er viktige aktører i frivilligheten, både som arena for egenorganisering, og som en ressurs og samarbeidspart for andre frivillige organisasjoner og myndigheter. Regjeringen ser det som ønskelig at det utvikles mer samarbeid

mellom innvandrersorganisasjoner og andre frivillige organisasjoner og lokale aktører.

#### **11.2.4 Frivillige organisasjoner – aktører i integreringsarbeidet**

Frivillige organisasjoner har en fleksibilitet og en arbeidsform som i mange tilfeller treffer andre mennesker og målgrupper enn offentlige myndigheter er i stand til. Nærkontakt med folk, aktivitet på ettermiddags- og kveldstid, og ikke minst engasjement og interesse fra likesinnede er frivillig sektors styrke. Deltakelse i frivillige organisasjoner og lokalsamfunnets arenaer bidrar til å bygge tillit mellom mennesker. Regjeringen ønsker å legge til rette for at frivillige organisasjoner spiller en rolle i integreringsarbeid.

Det er i mange år gitt tilskudd til frivillige organisasjoner for at de skal drive konkret arbeid for å øke innvandreres deltakelse i samfunnslivet. Det blir gitt støtte til lokale innvandrersorganisasjoner, til aktiviteter i lokalsamfunn, til nasjonale ressursmiljøer på integreringsfeltet, til arbeid mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse og til organisasjoner og grupper som gir målrettet informasjon om det norske samfunnet til nye innvandrere. Samlet sett legger disse tilskuddene et grunnlag for aktiv samfunnsdeltakelse for personer med innvandrerbakgrunn.

Lokale innvandrersorganisasjoner kan fungere som en base for slik deltakelse og samarbeid med andre lokale frivillige organisasjoner og aktører. I 2011 fikk 225 lokale innvandrersorganisasjoner driftstilskudd, og 790 ulike aktiviteter og tiltak, i regi av innvandrersorganisasjoner, andre frivillige organisasjoner, kommunale instanser og privatpersoner, mottok tilskuddsmidler over Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets budsjett. Rundt 85 prosent av aktivitetene og tiltakene som mottok støtte var samarbeidsprosjekter mellom to eller flere ulike aktører lokalt. Regjeringen vil medvirke til å styrke frivilligheten lokalt og bygge opp under bærekraftige lokale organisasjoner, og vil derfor øke driftsstøtten til mellomstore og store lokale innvandrersorganisasjoner.

IMDi har i flere år hatt intensjonsavtaler med seks landsomfattende frivillige organisasjoner med mål om å gjøre det enklere for kommuner å ta imot og bosette nyankomne innvandrere. I 2008 ble det for første gang inngått avtaler med Frivillighet Norge, Norges Fotballforbund, Norges Røde Kors, Norske Kvinners Sanitetsforening, Norsk Folkehjelp og Redd Barna. En ekstern evalueringsrapport fra 2011 viser at avtalene har bidratt til å styrke arbeidet på integreringsfeltet

(Dahle, mfl. 2011). Videre har omfanget av organisasjonenes, integreringsarbeid økt i løpet av avtaleperioden, og organisasjonene jobber mer systematisk enn tidligere. Organisasjonene har også blitt mer bevisste sitt ansvar for å inkludere innvandrere i egen organisasjon. Regjeringen vil videreføre denne formen for samarbeid mellom stat og frivillig sektor.

Ulike frivillige organisasjoner gjør også en viktig innsats med å hjelpe arbeidsinnvandrere med å tilpasse seg det norske samfunnet. I 2012 fikk 30 ulike organisasjoner tilskudd for å gjennomføre informasjons- og veiledningstiltak for innvandrere. Organisasjonene informerer om rettigheter og plikter og bidrar til nettverksbygging og deltakelse i lokalmiljøet. Regjeringen vil bidra til at arbeidsinnvandrere og andre som ikke er omfattet av introduksjonsordningen får informasjon om rettigheter og plikter i Norge, og viderefører tilskuddet til informasjons- og veiledningstiltak.

Regjeringen mener det er viktig at det legges til rette for at deltakerne i introduksjonsordningen og deres barn raskt får tilgang til større nettverk i sitt nærmiljø. Kommunene bør benytte både det potensialet som ligger i bruk av frivillige organisasjoner i kvalifiseringen av introduksjonsdeltakerne og det potensialet organisasjonene har som møteplass og arena for deltakelse for flyktninger og deres familier i lokalsamfunn, jf. kap. 3.2.3.

#### **Boks 11.4 Samarbeid mellom kommunens introduksjonsprogram og frivillig sektor**

Flyktningtjenesten, NAV Sortland og Vesterålen friluftsråd har inngått et samarbeid om friluftsliv som en fast del av introduksjonsprogrammet. Bosatte flyktninger i Sortland kommune gjennomfører en hel uke med friluftrelaterte aktiviteter som en del av programmet. Målsettingen er å introdusere nye innvandrere for nærområdets friluftstilbud og på denne måten skape bedre muligheter for å finne seg til rette i og delta på sitt nye hjemsted. I 2012 vil liknende opplegg gjennomføres i alle kommuner i Vesterålen.

#### **Regjeringen vil**

- øke driftsstøtten til mellomstore og store lokale innvandrersorganisasjoner
- bidra til at frivillig sektor fortsatt skaper møteplasser og er aktør i integreringsarbeidet
- innføre en nasjonal uke for mangfold og flerkultur i 2013

## 12 Kriminalitet

Det brukes betydelige ressurser på en rekke tiltak for å forebygge og bekjempe kriminalitet og på å rette opp både materielle og personlige skadevirkninger. Kriminalitet er alvorlig for dem som rammes av den, samtidig som den kan bidra til å skape utrygghet og svekke tilliten og fellesskapet mellom innbyggerne. Dette gjelder uansett hvem som står bak kriminelle handlinger. Forebygging og bekjempelse av kriminalitet er derfor viktig. Det bidrar til å sikre et trygt samfunn for alle og et sterkt samfunnsfellesskap som gir like muligheter til deltakelse uavhengig av bakgrunn. Det er en klar sammenheng mellom kriminalitet, dårlige levekår, lav utdanning og svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Utjevning av forskjeller, utdanning for alle og økt sysselsetting er derfor en sentral del av regjeringens langsiktige kriminalitetsforebyggende arbeid.

### 12.1 Kunnskap om kriminalitet

Kriminalstatistikk er en viktig kilde til kunnskap om kriminalitet. Statistikken omhandler imidlertid bare den registrerte kriminaliteten. Det vil være mørketall, dvs. kriminalitet politiet og rettsvesen av ulike årsaker ikke får kjennskap til. Kriminalstatistikk krever dessuten fortolkning og analyse av eventuelle forklaringer av sammenhenger og årsaker til kriminaliteten.

#### 12.1.1 Hvordan måle kriminalitet

Det er flere innfallsvinkler til å beskrive kriminalitet. Både statistikk som viser *anmeldte*, *siktede*, *straffede*, *innsatte* og *ofre* kan brukes til å beskrive en del av denne virkeligheten. Ut fra rettssikkerhetsprinsipper er det nærliggende å legge vekt på statistikk som omhandler *straffede*. Først når det gjennom behandling i rettsapparatet er gitt en straffereaksjon i en eller annen form, er det stadfestet at det er begått en kriminell handling.

Når kriminalitet begått av innvandrere beskrives, er det viktig å si klart hvilke grupper som omtales. Gjelder det bare innvandrere og eventuelt barn av innvandrere, eller også utlendinger

som oppholder seg her midlertidig? Det oppholder seg til enhver tid mennesker midlertidig i Norge som kan tenkes å gjøre noe kriminelt. Noen av disse har kommet til landet med det ærend å begå kriminelle handlinger. Siden denne meldingen handler om integreringspolitikk og ikke om innvandringsregulering, er oppmerksomheten rettet mot kriminalitet og innvandrere som er bosatt i Norge. Samme avgrensning er dessuten gjort i den nyeste og mest omfattende SSB-undersøkelsen av kriminalitet og straff blant innvandrere og den øvrige befolkningen (Skardhammer mfl. 2011). Beskrivelsen av kriminalitet i meldingen bygger i hovedsak på tallene og analysen i denne rapporten.

#### 12.1.2 Kriminalstatistikk

SSB-rapporten viser at innvandrere i perioden 2005–2008, sett under ett og uten å kontrollere for bakgrunnsvariabler, ser ut til å være klart overrepresentert i statistikken over straffede. I 2008 ble 22,2 per 1 000 innvandrere straffet, mens det tilsvarende tallet for den øvrige befolkningen var 15,7. Innvandreres grad av overrepresentasjon varierer noe, avhengig av kriminalitetstype. Det var størst overrepresentasjon av innvandrere når det gjaldt vinningskriminalitet hvor 4,3 personer per 1 000 innvandrere ble straffet i 2008, mens det tilsvarende tallet for den øvrige befolkningen var 2,3. Statistikken viser videre at 2,1 personer per tusen innvandrere ble straffet for vold, mens tallet for den øvrige befolkningen var 1,2. Samme år ble 3 personer per 1 000 innvandrere straffet for et narkotikalovbrudd, mens tallet for den øvrige delen av befolkningen var 2,7.

Det er stor variasjon i kriminalitetsfrekvens mellom ulike grupper av innvandrere. I perioden 2005–2008 hadde innvandrere fra Vest-Europa, Nord-Amerika og Oseania en lavere andel straffede enn befolkningen for øvrig. Motsatt hadde innvandrere fra Øst-Europa, Afrika, Asia, Sør- og Mellom Amerika en høyere andel straffede. Det er imidlertid store variasjoner mellom ulike land fra de sistnevnte delene av verden. Innvandrere med bakgrunn fra Kosovo, Somalia, Irak, Iran,



Afghanistan og Marokko ligger vesentlig over kriminalitetstallene for befolkningen for øvrig, mens innvandrere med bakgrunn fra Filippinene, Thailand, Kina, India ligger under.

Hvis det justeres for viktige ulikheter i befolkningssammensetningen (alder, kjønn, bosted og sysselsetting), blir innvandreres overrepresentasjon betydelig redusert, men blir ikke helt borte, jf. kap. 12.1.3.

En annen statistisk innfallsvinkel til spørsmålet om innvandrere, kriminalitet og overrepresentasjon er å se på andel innsatte i norske fengsler med utenlandsk statsborgerskap. I september 2012 var det om lag 3 700 innsatte i norske fengsler, av disse hadde nærmere en tredjedel utenlandsk statsborgerskap. De innsatte kom fra rundt hundre land hvorav den største gruppen var statsborgere fra land i Sentral- og Øst-Europa. Det var flest fra Litauen, Polen og Romania. Andre land med mange innsatte var Nigeria, Irak og Somalia. Statistikken skiller ikke mellom utenlandske borgere som er innvandrere og andre utlendinger.

Voldtekt er en lovbruddskategori som har fått stor oppmerksomhet i media, og hvor overrepresentasjon av gjerningspersoner med innvandrerbakgrunn ofte nevnes. Voldtekt utgjør en liten del av det totale kriminalitetsbildet, men det antas at bare om lag 10 prosent av voldtektene som begås i Norge årlig, faktisk blir anmeldt. Det er derfor begrenset kunnskap om hvordan bildet ville ha sett ut om gjerningsmannen i alle voldtekter som faktisk blir begått var kjent. Om lag 200 voldtektsmenn soner fengselsstraff til enhver tid, og hvert år dømmes rundt 80 personer for voldtekt i Norge. Det er likevel betydelig medieoppmerksomhet omkring voldtekt, og særlig såkalte overfallsvoldtekter i de store byene. Det er vanskelig å redegjøre for hvor mange slike voldtekter som begås totalt og hvor mange som innvandrere står bak. Dette skyldes at overfallsvoldtekt ikke er en egen lovbruddskategori i kriminalstatistikken.

Mye av voldskriminaliteten i Norge utøves av menn mot familiemedlemmer, eller mot andre innenfor det som gjerne betegnes som «nære relasjoner». Noe slik vold er koblet til ulike former for ekstrem sosial kontroll, til tvangsekteskap og til kjønnslemlestelse som i all hovedsak skjer i enkelte innvandrer miljøer. Denne problematikken, både forekomst og tiltak, drøftes nærmere i kap. 6.3.6 og 6.4.

Innvandrere og barn av innvandrere er også ofre for kriminalitet. SSBs undersøkelse fra 2005/

2006 om levekår blant innvandrere viste at gruppen som inngikk i undersøkelsen, var samlet sett noe mer utsatte for vold, omtrent like utsatte for trusler og i mindre grad utsatte for tyveri og skadeverk (Blom og Henriksen 2008). Det er imidlertid betydelige forskjeller i utsatthet når man ser på de enkelte opprinnelseslandene. Noe av overhyppigheten kan også her tilskrives at det er flere unge menn blant innvandrere fra en del land, men heller ikke dette forklarer hele forskjellen.

### 12.1.3 Årsaker til overrepresentasjon for enkelte grupper

Det er liten grunn til å tro at årsakene til lovbrudd blant innvandrere skiller seg vesentlig fra årsaker til lovbrudd i den øvrige del av befolkningen. Sammenlikning på tvers av befolkningsgrupper krever imidlertid at det tas hensyn til strukturelle ulikheter mellom gruppene. Menn begår mer kriminalitet enn kvinner, unge mer enn eldre, arbeidsledige mer enn sysselsatte og det er mer kriminalitet i byer enn på landsbygda. I den omtalte SSB-rapporten med data for perioden 2005–2008 konkluderes det med at ulik befolkningsstruktur (flere unge menn blant innvandrere) forklarer 20 til 45 prosent av overrepresentasjonen for de opprinnelseslandene som hadde høyest andel straffede. Det har imidlertid liten innvirkning på den klare overrepresentasjonen for enkelte grupper om man tar hensyn til andel bosatt i by og andel sysselsatt. Det utelukker ifølge rapporten ikke at det kan være sammenhenger mellom bl.a. slike forhold og kriminalitet, men at disse sammenhengene er mer kompliserte enn det undersøkelsen klarer å avdekke ved å trekke inn bostedskommune og om man er sysselsatt.

SSB-rapporten peker på at noe av overrepresentasjonen for enkelte grupper innvandrere også kan skyldes større sannsynlighet for at lovbrudd blir oppdaget fordi de er mer utsatt for kontroll fra politiets side. Årsaken kan være at politiet har erfaringer som tyder på at det i visse miljøer er mye kriminalitet. I rapporten understrekes det imidlertid at slike forhold i seg selv ikke kan forklare den klare overrepresentasjonen for enkelte grupper.

Videre nevnes botid i Norge som en mulig forklaringsfaktor. Mange innvandrere fra de opprinnelseslandene som er mest overrepresentert i statistikken, har også relativt kort botid her. Dette er imidlertid ikke undersøkt nærmere i SSB-rapporten.

## 12.2 Tiltak for å redusere kriminalitet

Som nevnt, er økt sysselsetting, utdanning, ikke minst fullført videregående opplæring, og bedre levekår generelt sett viktig for å forebygge kriminalitet, også blant innvandrere, og et bidrag til å styrke fellesskapsfølelsen i samfunnet. I tillegg er det behov for å gjøre en ekstra innsats for utsatte individer eller grupper, for eksempel personer som har krigstraumer, jf. kap. 5.5.1.

Den kriminalitetsforebyggende handlingsplanen *Gode krefter* (Justis- og politidepartementet 2009) inneholder tiltak innenfor følgende hovedområder:

- kunnskapsforankring
- tidlig innsats
- samarbeid og samordning

Tiltak innenfor alle disse områdene retter seg mot hele befolkningen, og vil også ha betydning for å redusere kriminalitet blant innvandrere og deres norskfødte barn.

Innenfor det sistnevnte hovedområdet er styrking av samarbeidsstrukturene politiråd og samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT) særlig vektlagt.

Justis- og beredskapsdepartementet arbeider med en ny handlingsplan for forebygging av kriminalitet, spesielt rettet mot barn og unge.

### Boks 12.1 Flere innvandrere, men mindre kriminalitet i Groruddalen

Selv om en del innvandrergupper er overrepresentert i kriminalitetsstatistikken, betyr ikke en høyere andel innvandrere i et område automatisk mer kriminalitet. For eksempel var om lag 43 prosent av innbyggerne i de fire bydelene i Groruddalen innvandrere eller norskfødte med innvandrerforeldre 1.1.2012, en økning fra 26 prosent 1.1.2001. Tall fra politiet tyder imidlertid på at kriminaliteten kan ha blitt redusert i samme periode i disse bydelene. I år 2000 kom det inn ca. 18 000 anmeldelser til Stovner-politiet, som dekker de aktuelle bydelene, mens tallet i 2011 var sunket til 10 000. Viktige årsaker til dette kan i følge et intervju med daværende politistasjonssjef være et nært samarbeid mellom politi, bydeladministrasjoner, skoler, fritidsklubber, borettslag, menigheter, foreldre mfl. (VG 2012).

Hvordan årsaken til overrepresentasjon av kriminalitet blant innvandrere forklares, har avgjørende betydning for hvilke tiltak som skal iverksettes, og hvilke grupper tiltakene først og fremst skal rettes mot. Det er av spesiell interesse å få mer kunnskap om gruppen av gjengangere som begår mye og alvorlig kriminalitet.

Selv om voldtekt er en liten del av kriminalitetsbildet, er det en form for kriminalitet som skaper mye frykt og utrygghet, ikke minst de omtalte overfallsvoldtektene, jf. kap. 12.1.2. Disse har stor negativ signaleffekt og svekker tilliten mellom mennesker. Tiltak på dette området er derfor prioritert. For å styrke arbeidet og sikre god oppfølging av overgrepssatte er det i 2012 utarbeidet en handlingsplan mot voldtekt for perioden 2012–2014. Viktige innsatsområder er forebygging, bistand og helsehjelp til ofrene, kvalitet i straffesaksbehandlingen i politi- og rettsapparatet, samarbeid og samordning, samt kunnskap og kompetanse (Justis- og beredskapsdepartementet 2012). Det er også satt i gang et forskningsprosjekt om forekomst av voldtekt og kjennetegn ved voldtektsmenn i Norge.

Innledningsvis ble det foretatt en avgrensning slik at kriminalitet begått av utlendinger som ikke er bosatt i Norge, ikke drøftes nærmere. Noe av denne kriminaliteten er del av internasjonal, organisert kriminalitet, for eksempel tyverier, smugling, narkotikaomsetning, terrorvirksomhet, prostitusjon og menneskehandel. Spesielle tiltak for å møte slike utfordringer faller derfor utenfor meldingen. Det gjelder også tiltak med sikte på at flere utlendinger overføres for soning i hjemlandet eller at utlendinger uten tilstrekkelig tilknytning til Norge, utvises etter endt soning her. I sistnevnte gruppe er det en del innvandrere som kan ha bodd her lenge. Også kriminelle blant disse kan risikere utvisning hvis de ikke er norske borgere og kriminaliteten er tilstrekkelig alvorlig. Det kan i noen tilfeller skje selv om de har familie her. Spørsmålet om utvisning eller ikke, er et eksempel på dilemmaer som kan oppstå i skjæringspunktet mellom innvandringsregulering og integrering, jf. kap. 2.4.3.

Grenseoverskridende kriminalitet blir ofte blandet sammen med kriminalitet begått av innvandrere som er bosatt i Norge. Dels skyldes det uklarhet om hvilke grupper som er involvert, ikke minst i media, men det kan også være faktiske koblinger mellom innvandrere i Norge og utlendinger som kommer hit for å begå kriminelle handlinger. Personer i Norge kan for eksempel være bakmenn eller -kvinner og bruke utlendinger bevisst i kriminell virksomhet her. De kan

også være en del av transnasjonale, kriminelle nettverk med forgreininger til Norge. Med tanke på den negative signaleffekten av kriminalitet og de negative ringvirkningene det kan få, vil derfor også tiltak for å forebygge og bekjempe kriminalitet blant utlendinger som ikke bor her, kunne

spille en positiv rolle for integreringsprosesser i Norge. Det gjelder for eksempel internasjonalt politisamarbeid, tiltak mot ulovlig innvandring og effektiv retur av kriminelle utlendinger som er vedtatt utvist.

## 13 En helhetlig integreringspolitikk

Innvandring de siste tiårene har bidratt til at det norske samfunnet har fått en mer mangfoldig befolkning. Innvandrere og barna deres utgjør en økende andel av befolkningen, av brukerne av offentlige tjenester og av tjenesteyterne. Alle innbyggere skal ha et tilbud som er av god kvalitet, er tilgjengelig og er tilpasset brukerens behov. For å få dette til må det offentlige tjenestetilbudet og tjenesteytingen justeres i tråd med endringer i befolkningssammensetningen, og tjenesteyterne må tilføres ny kompetanse. Brukeres landbakgrunn er ikke i seg selv en utfordring for den offentlige tjenesteytingen. Mangfoldsdimensjonene som særlig representerer utfordringer for tjenesteytere er språklig mangfold, kommunikasjon, lav kunnskap om og forståelse av hva de offentlige tjenestene kan og skal tilby, og forventninger til tjenestene som ligger utenfor det tjenestetilbudet skal legges til rette for.

Alle som bor i Norge, skal ha like muligheter, rettigheter og plikter til å delta og å bidra i samfunnet. Dette har betydning for sentrale politikkområder som arbeid, utdanning, helse og bolig. Alle departementer, underliggende etater og kommuner har ansvar for å ivareta innvandrere innenfor sine generelle tiltak og tilpasse tjenester til innbyggernes behov. Forvaltningen organiseres etter sektoransvarsprinsippet. Det innebærer for eksempel at NAVs arbeidsmarkedstiltak skal utformes også med tanke på innvandreres behov, og at skolene skal gi like god opplæring til alle elever uavhengig av bakgrunn. Helsestasjonene skal gi kostholdsråd til innbyggere med mange ulike matvaner og mattradisjoner. Målet om at alle innbyggere skal ha likeverdige offentlige tjenester, er gjennomgående i regjeringens politikk. Det er behov for å øke kunnskapen om og presisere hva dette målet innebærer i praksis i tjenesteytingen innenfor de ulike velferdsområdene.

For å få sammenheng og helhet i integreringspolitikken har Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet ansvar for å samordne politikk og tiltak som har konsekvenser for integrering og innvandrere.

### 13.1 Likeverdige offentlige tjenester

Det norske velferdssystemet kjennetegnes av et bredt tilbud av offentlig finansierte tjenester. Velferdstjenestene benyttes av alle innbyggere i Norge gjennom hele livet. Tilbudet i for eksempel barnehage, skole og helsetjenester påvirker mulighetene og livskvaliteten til hver enkelt, og dermed forutsetningene for deltakelse i samfunnslivet. Hvis tilgangen til og kvaliteten på tjenestene er godt tilpasset brukerne, kan de bidra til sosial utjevning og rettferdig fordeling. Hvis tjenestene ikke er det, kan de bidra til forskjellsbehandling og større sosial ulikhet.

En befolkning og et samfunn som forandrer seg, krever endrede arbeidsmetoder og ny kompetanse i det offentlige tjenestetilbudet. For eksempel har barnehagetilbudet vokst parallelt med at kvinner i økende grad har tatt lønnet arbeid. Tilbud om gratis norskopplæring for noen grupper voksne innvandrere har blitt etablert og utviklet på bakgrunn av økt innvandring. Pensjonssystemet er endret med tanke på en økende andel eldre med høyere levealder og bedre helse.

Det er et mål at alle skal tilbys likeverdige tjenester uavhengig av familiebakgrunn, hvilket land man er født i, kjønn, funksjonsevne, religion eller seksuell orientering. Offentlige virksomheters selvstendige ansvar for å tilpasse tjenestetilbudet til mangfoldet i befolkningen gjelder både organiseringen av tjenestene, i retningslinjer for tjenestetilbudet og i førstelinjens kontakt med den enkelte bruker. Brukere skal få det tilbudet de har krav på, og tilbudet skal ta utgangspunkt i den enkeltes forutsetninger og behov. Dersom tjenestetilbudene ikke tar hensyn til at brukerne er forskjellige og gir alle «lik» behandling, kan det føre til systematiske forskjeller i resultat for brukerne. At tjenestene tilpasses mangfoldet i befolkningens behov, har ikke betydning bare for rettssikkerhet, levekår og helse, men også for resultatopptak på andre områder som utdanning og sysselsetting. For å sikre at hver enkelt sektor tar dette ansvaret, må sektorene ha et sterkt eierskap og et tydelig ansvar for utvikling av gode treffsikre tiltak og tjenester, jf. kap. 13.3.

Et likeverdig offentlig tjenestetilbud innebærer at alle skal ha tilgang til tjenestene, at kvaliteten på tjenestene skal være god for alle, og at tjenesten skal søke og avhjelpe behovet den enkelte har.

De ansatte i velferdsyrkene har en sentral rolle i arbeidet med å yte gode offentlige tjenester. Regjeringen har nylig lagt fram en melding til Stortinget om velferdsutdanningene, Meld. St. 13 (2011-2012) *Utdanning for velferd – samspill i praksis*. Meldingen har en bred gjennomgang av behov og utfordringer i velferdsutdanningene framover. Den peker på hvordan utdanningene til velferdsyrkene kan gjenspeile at behovene i befolkningen har blitt mer mangfoldige, og at innvandrere og deres barn utgjør en stadig større gruppe innenfor helse- og velferdssektoren, både som brukere og tjenesteytere. Meldingen er blant annet fulgt opp ved at Norges forskningsråd lyser ut en satsing for praksisrettet forskning og utvikling innen helse og velferdsfeltet. Den retter seg mot helse- og velferdstjenestene og de høyskoler og universitet som har utdanninger for slike tjenester. Et mål er å øke kvaliteten i tjenestene ved å få bedre sammenheng mellom forskning, utdanning, praksis og brukere.

### 13.1.1 Brukernes møte med offentlige tjenester

God tilgang på informasjon fra offentlige myndigheter er nødvendig for at alle innbyggere skal ha de samme reelle mulighetene til å orientere seg i samfunnet. Prinsipper om brukermedvirkning og tilgang til korrekt og klar informasjon om rettigheter, plikter og muligheter er retningsgivende for alle offentlige virksomheter.

Tilgang til offentlige tjenester handler også om kommunikasjon. Problemer i kommunikasjonen kan oppstå når den virkeligheten som myndighetene beskriver, ikke stemmer med brukernes virkelighetsbilde eller kulturelle referanseramme. Dette kan medføre ulike forventninger til hva tjenestetilbudet skal innholde. Da kan det være nødvendig å sette av tid til å klargjøre innholdet og til å gi brukere nok tid til å formulere behov og forventninger. For å nå målet om likeverdige tjenester er det dessuten nødvendig at de ansatte i tjenesteapparatet har tilstrekkelig kompetanse slik at de er trygge i møte med personer med annen bakgrunn enn dem selv. Dette kalles ofte flerkulturell kompetanse.

Det offentlige tjenesteapparatet skal hele tiden vurdere sin måte å yte tjenester på, og forutsettes å evaluere kontakten med brukerne, blant annet

#### Boks 13.1 Implementering av brukerperspektivet

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) er gjennom sitt mandat pålagt å ha et brukerutvalg. Formålet med utvalget er å styrke ombudets kunnskap om aktuelle problemstillinger og tendenser. Utvalget skal ha en nyttefunksjon for ombudet som gjennom representantene skal kunne innhente faglige synspunkter og erfaringer. Brukerutvalget skal bestå av 12-14 ressurspersoner med kompetanse om følgende diskrimineringsgrunnlag: kjønn, etnisitet, funksjonsevne, seksuell orientering, religion, nasjonale minoriteter og alder.

gjennom brukerfora og brukerundersøkelser. Det viser seg at generelle brukerundersøkelser ofte ikke treffer brukere som er innvandrere, og at de da sjelden gir informasjon om hvordan tjenestene oppleves og fungerer for disse brukerne.

Regjeringen vil oppfordre førstelinjetjenestene til å konkretisere prinsippet om likeverdige tjenester i serviceerklæringer og sikre at innvandreres erfaringer som brukere blir ivaretatt i brukerundersøkelser. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har utviklet en veileder for hvordan slike undersøkelser kan gjennomføres for å nå brukere med innvandrerbakgrunn i større grad. Veilederen hjelper til med å adressere utfordringer som språk og lav svarprosent blant innvandrere i slike undersøkelser.

At brukerne har tillit til de offentlige tjenestene, er avgjørende for at de skal oppleve å få en rettferdig og likeverdig behandling. For å sikre likeverdige tjenester er det derfor nødvendig at myndigheter med ansvar for helse, utdanning, barnevern, politi, bolig, arbeid og arbeidsliv gjør det tillitskapende elementet til en del av sitt arbeid i møte med for eksempel brukere med innvandrerbakgrunn.

Norsk kunnskaper, kunnskap om hvordan man bruker velferdstjenestene og sosioøkonomisk bakgrunn har betydning for hvordan brukere møter, og møtes av, offentlig forvaltning og tjenesteytere. Forvaltningen har innenfor sitt saksområde en alminnelig plikt til å veilede og sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før eventuelt vedtak treffes. Hvordan de ulike tjenestene håndterer situasjonen når en bruker ikke kan

norsk, har betydning for tilgangen til og utbytte av tjenestene, og dermed for den enkelte brukers rettssikkerhet og livssituasjon.

IMDi har inngått forpliktende samarbeid med flere direktorater, etater og kommuner for å sikre brukernes rettigheter og bedre kvaliteten i offentlige tjenester, blant annet knyttet til tolkebruk. Regjeringen vil vurdere å utarbeide et e-læringsprogram til bruk i offentlige og private virksomheter. Formålet med læringsprogrammet er å øke kompetansen om behovene i en mangfoldig befolkning slik at dette kan tas hensyn til i utvikling av egen virksomhet og tjenester.

### 13.1.2 Tolk og tilpasset informasjon

Regjeringen legger stor vekt på at alle som skal bo i Norge, lærer seg norsk. Forutsetningene for å lære språk avhenger blant annet av faktorer som alder, utdanning, språkmiljø og livssituasjon. Selv med et godt system for norskopplæring, vil det alltid finnes personer i Norge som vil ha behov for språklig tilrettelegging i sin kontakt med offentlige myndigheter. Noen har kort botid i Norge og svake norskkunnskaper. I 2011 hadde i overkant av 200 000 personer i Norge mindre enn fem års botid i landet. Offentlige tjenester må ta høyde for at det kan være behov for språklig tilrettelegging, som tolking og oversettelser av skriftlig materiale, slik at ansatte og brukere i tjenesteapparatet kan kommunisere med hverandre, og slik at brukeren får et godt tjenestetilbud.

Underforbruk av tolk, manglende kvalifikasjonskrav, og mangel på rutiner for bestilling av tolk, understøttes i rapporter fra IMDi som har kartlagt bruk av tolk i flere deler av offentlig sektor. Dårlig tolking utgjør et rettsikkerhetsproblem. Mangelfull kommunikasjon og informasjonsformidling kan føre til indirekte diskriminering. Når det ikke kan kommuniseres med brukeren på et språk hun eller han forstår, kan det innenfor helsesektoren være et brudd på pasientenes informasjons- og medbestemmelsesrett. At man ikke blir tilstrekkelig hørt i straffesakskjeden, kan være et brudd på kontradiksjonsprinsippet, som sier at ingen skal dømmes uten først å ha blitt hørt. I tillegg er det et spørsmål om forvaltningslovens generelle plikt om å veilede brukeren oppfylles.

Uavhengig av brukerens bakgrunn kan det være en utfordring at forvaltningsspråk ofte er tungt og lite tilgjengelig. For å forstå forvaltningsspråket kreves det ofte kjennskap til lov- og regelverk og til offentlige systemer generelt. Personer

### Boks 13.2 Tilpasning av offentlige tjenester i Bergen og Oslo

Solheimsviken helsestasjon i Bergen har utvidet tilbudet til familier med innvandrerbakgrunn og barn mellom 0-5 år. Det består av utvidet tid til møte med foreldrene, praktisk bistand til å søke barnehageplass og informasjon om nettverksbyggende tiltak. Grunnprinsippene som anbefales, er tid, tolk, å se det enkelte individ, respekt, å arbeide med egne holdninger og å være nysgjerrig.

Bydel Gamle Oslo har utviklet en kommunal rådgivningstjeneste som bemannes av rådgivere med kompetanse og erfaring fra kommunal forvaltning og gode kunnskaper i somali for innbyggere med somalisk bakgrunn. Formålet er å gjøre tjenestene mer tilgjengelige for disse brukerne og å utvikle de kommunale velferdstjenestene.

Oslo Universitetssykehus (OUS) tilbyr pasienter og pårørende samtalepartnere fra ulike tros- og livssynstradisjoner. Et ressursteam på 24 personer har alle gjennomgått et kurs om tros- og livssynsbetjening på sykehus. Teamet kommer fra 12 ulike tros- og livssynsamfunn og tilbyr samtaler på en rekke språk.

som ikke har vokst opp i Norge, vil i enda større grad enn andre kunne ha problemer med å forstå slikt språk. Utfordringen vil være aller størst for personer med svake lese- og skriveferdigheter.

Undersøkelser viser at barn benyttes som tolk for foreldre i flere deler av offentlig sektor. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet vil vurdere virkemidler for å unngå at barn blir brukt som tolk.

Det offentlige bruker betydelige ressurser på tolk. Det er derfor viktig at ressursbruken gir gevinst, blant annet ved at plikter og rettigheter ivaretas. Gjør vi ikke det kan det påføre samfunnet merkostnader i form av dårlig kvalitet på offentlige tjenester, feilbehandling, erstatningskrav og lang saksbehandlingstid.

Det er viktig med en utvikling av Nasjonalt tolkeregister og en fortsatt satsing på tolkeutdanning og autorisasjonsordningen. I tillegg vil regjeringen gjennomgå hvordan tolketjenesten bør organiseres.

## 13.2 Kunnskap for å måle resultater

Integreringspolitikken skal bygge på kunnskap og forskning. Dette er nødvendig for å kunne vurdere om innsatsen bidrar til å nå målene om like muligheter, plikter og rettigheter. Kunnskapen må legge grunnlaget for langsiktige strategier for å sikre at det ikke er systematiske sosioøkonomiske forskjeller mellom personer med og uten innvandrerbakgrunn.

Gjennom Statistisk Sentralbyrå (SSB) har Norge god registerstatistikk som gir mulighet for å følge utviklingen når det gjelder inn- og utvandring, grunn for innvandring (flukt, arbeid, familie, utdanning), om nye innvandreres deltakelse i introduksjonsprogram og norskopplæring, innvandreres deltakelse i valg, holdninger til innvandring og innvandrere, deltakelse i arbeid og utdanning blant unge med innvandrerbakgrunn og på områder som utdanning, arbeidsliv, levekår osv. Slike registerdata bør imidlertid kombineres med andre undersøkelser. Levekårsundersøkelser, som gjennomføres med jevne mellomrom, gir mulighet for å utdype spesielle problemstillinger, og å konsentrere seg om utvalgte grupper, blant annet for å belyse temaer som opplevelse av tilhørighet og verdier. Det ble gjennomført levekårsundersøkelser i 1983, 1995 og 2006, og disse viser utviklingen over en 20-års periode.

*Mål for inkludering av innvandrerbefolkningen* setter mål for sentrale sektorområder, og er regjeringens sentrale verktøy for å synliggjøre resultater av integreringspolitikken. Verktøyet ble introdusert i statsbudsjettet for 2006 og har blitt videreført siden. Det er 17 mål på åtte departementers områder. Det rapporteres årlig på målene og indikatorene i statsbudsjettet, både på enkeltmål i de respektive fagproposisjonene og samlet i Prop 1 S (2012-2013) for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Formålet med disse målene har blant annet vært å forankre sektormyndighetenes ansvar for integrering på eget område. En gjennomgang av *Mål for inkludering*, utført av Direktoratet for forvaltning og IKT, viste imidlertid at ordningen ikke har fungert optimalt (Difi 2011). Difi anbefalte derfor en bred gjennomgang av ordningen.

Som ansvarlig for samordning av integreringspolitikken skal Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet følge med på om andre departementer på sine områder følger opp sitt ansvar for innvandrere. For å ivareta samordningsansvaret er det viktig med tilgang til informasjon om hvordan det går med innvandrere, sammenliknet med den øvrige befolkningen, på sentrale sam-

funnsområder. Slik informasjon vil også bidra til at det blir lettere å utforme målrettede tiltak og utvikle treffsikker politikk.

Regjeringen ønsker å styrke samordningsverktøyet som departementet har til rådighet, slik at integreringspolitikken kan bli enda mer målrettet. Regjeringen vil derfor gjennomgå *Mål for inkludering*.

Systematisert kunnskap om virkninger av integreringspolitikken og om situasjonen for innvandrere i Norge, er en forutsetning for å utvikle en målrettet politikk. Regjeringen vil derfor jevnlig presentere status og kunnskap på området i en samlet form. En regelmessig rapportering kan være basert på registerdata, blant annet fra SSB, evalueringer og forskning. Presentasjonen vil gi en situasjonsbeskrivelse og samtidig vise de langsiktige virkningene av regjeringens samlede politikk og tiltak for integrering.

## 13.3 Forvaltning av integreringspolitikken

En helhetlig integreringspolitikk innebærer, som vist i denne meldingen, deltakelse fra mange ulike sektorer og aktører. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har ansvaret for å samordne integreringspolitikken. Departementet har sektoransvar for elementer i integreringspolitikken som introduksjonsloven, statsborgerloven og flere tilskuddsordninger til kommuner ved bosetting. Kommunene er imidlertid de viktigste aktørene i det daglige integreringsarbeidet.

Integreringspolitikken henger tett sammen med innvandringspolitikken, jf. kap 2.4. Innvandringspolitikken forvaltes av Justis- og beredskapsdepartementet og gjennomføres av Utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemnda (UNE), politiet og utenriksstasjonene. Innvandringspolitikken setter rammene for hvem som kan innvandre til Norge. En effektiv utlendingsforvaltning er en forutsetning for at innvandrere raskt kan komme i gang med sitt nye liv i Norge. Lange opphold i mottak for dem som har søkt asyl, fører ofte til passivitet og kan vanskeliggjøre prosessen med å komme ut i arbeid for å forsørge seg selv.

### 13.3.1 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)

IMDi skal bidra til å iverksette og utvikle regjeringens integreringspolitikk. Kommunene er IMDi viktigste målgruppe, men direktoratet samarbeider

der også med statlige aktører, privat sektor og frivillige organisasjoner. IMDi har kontorer i Narvik, Trondheim, Gjøvik, Bergen, Kristiansand og Oslo.

IMDi er også et kompetansesenter som skal utvikle kunnskap og bidra til en opplyst debatt. Direktoratet skal følge med på utviklingen på integreringsfeltet, nasjonalt og regionalt, og spre kunnskap og gode erfaringer til kommuner, fylkeskommuner og statlige sektormyndigheter. IMDi skal bidra til at kommunene planlegger helhetlig i integreringsarbeidet. IMDi skal bidra til samordning av velferdstjenester, og til statlig samordning overfor kommunene, særlig på områdene kvalifisering, utdanning, arbeid, bolig, helse, levekår og utvikling av fellesskap.

IMDi har en særskilt rolle som pådriver overfor både andre statlige aktører og kommuner i arbeidet for å sikre likeverdige tjenester, samt som leverandør av verktøy og kunnskap. IMDi skal sikre bosetting i kommunene av flyktninger som har fått opphold i Norge, og bidra til rask overgang fra introduksjonsprogram til arbeid eller utdanning.

IMDi forvalter store tilskudd på integreringsfeltet. Fra 2013 vil IMDi overta forvaltningen av tilskuddet til opplæring og norsk i samfunnskunnskap for voksne innvandrere fra fylkesmennene.

### 13.3.2 Kommunene

Det er i kommunene folk bor, jobber, går på skole og danner fellesskap. Det er på disse arenaene alle nyinnflyttere i en kommune må finne sin plass. Det bor innvandrere i alle landets kommuner, og antallet øker. Mange kommuner er avhengige av innvandrere for å unngå en nedgang i folketallet og for å skaffe nok arbeidskraft til lokal virksomhet, jf. kap. 7.3.

Kommunene har ansvaret for den praktiske gjennomføringen av integreringspolitikken i lokalsamfunnene. Kommunene har blant annet ansvaret for å gjennomføre introduksjonsprogram, norskopplæring for nyankomne innvandrere og for å gi likeverdige tjenester til alle som bor i kommunen. Samarbeid kommuner imellom kan være avgjørende for å tilby tjenester av god kvalitet.

Kommunenes eierskap og lederskap av integreringsarbeidet er avgjørende for en helhetlig, langsiktig politikk og for et vellykket resultat. Innvandreres behov må sees som del av behovene til hele befolkningen i kommunene. Kommunene kan samtidig trenge kunnskap i møte med nye brukergrupper. Det er viktig at integreringsarbeidet inngår som en del av det kommunale planar-

#### Boks 13.3 Drammen – synliggjøring av styrken i mangfold

Drammen kommune ønsker at mangfold skal være en integrert del av kommunens virksomhet og ikke et eget programområde. Alle virksomhetsområder skal ha handlingsplaner hvor mangfold og inkludering er synliggjort. *Fjell2020* er et prosjekt rettet både mot områdeutvikling og tjenesteutvikling til en befolkning med en stor andel innvandrere.

«Styrken i mangfold» har i Drammen blitt godt synliggjort gjennom arbeidet i *Dialogforum for mangfold og inkludering*. Forumet ble vedtatt opprettet av bystyret i 2008 og består av representanter for folkevalgte, innvandremiljøer og andre samfunnsaktører og institusjoner. Visjon for dialogforum er: "Drammen – Norges beste flerkulturelle samfunn". Forumet skal jobbe for et åpent og likeverdig samfunn gjennom kunnskapsoverføring og tilrettelegging av dialog mellom ulike grupper. I 2009 ble det etablert et arbeidsutvalg for Dialogforumet bestående av fem folkevalgte og tre representanter for Drammen minoritetsråd. Slik har kommunen etablert en formell kanal for å fange opp og bearbeide problemstillinger fra grasrota for videre innspill til beslutningsprosesser og styringsdokumenter i kommunen.

beidet. Dette forutsetter tverrsektorielt samarbeid.

Kommunenes ansvar for integreringsarbeidet innebærer at de skal ha handlingsrom til å treffe beslutninger ut fra lokale forhold og utfordringer. Kommuner som bosetter flyktninger, har plikt til å tilby introduksjonsprogram. Kommuner med mange arbeidsinnvandrere kan ha behov for å tilby tilpasset informasjon om skattereglene eller boligpolitikken. Organiseringen av integreringsarbeidet varierer fra kommune til kommune. For eksempel har 50 prosent av kommunene i 2011 valgt å legge flyktningtjenesten til NAV-kontoret (Aars og Christensen 2011).

Regjeringens bosettingspolitikk vil framover bygge på prinsippet om at flyktninger utgjør en naturlig del av befolkningen i kommunene, jf. kap 7.4. Bosetting av flyktninger i kommunene er en varig oppgave og en del av kommunenes ordinære oppgaveportefølje.



Kommunene får overført midler gjennom inntekstsystemet. Midlene fordeles mellom kommuner basert på en rekke faktorer. Antall innbyggere i kommunen er en slik faktor som avgjør hvor store overføringer kommunen får. Også antall flyktninger har betydning for overføringene. De første fem årene mottar kommunene et eget tilskudd til norskopplæring for voksne innvandrere og et integreringstilskudd for flyktninger. Dette skal kompensere for de gjennomsnittlige merutgiftene kommunene har til bosetting og integrering av flyktninger disse årene.

### 13.3.3 Andre aktører

*Fylkesmennene* har som statens representant veilednings- og tilsynsoppgaver på integreringsfeltet. Oppgavene er nedfelt i fylkesmennes embetsoppdrag. Det er innført tilsyn med hvordan kommunene oppfyller sine plikter iht. introduksjonsloven, jf. kap. 3.2.3. Det er startet pilotprosjekter i to fylkesmannsembeter i 2012. Ut 2012 forvalter fylkesmennene tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap til voksne innvandrere. Etter dette overtas ansvaret av IMDi.

*Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk (Vox)*, har det pedagogiske ansvaret for tilbudet om opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. kap. 3.2.2.

*Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM)* er et rådgivende organ for myndighetene og kan formidle synspunkter fra innvandrere, jf. kap. 11.1.

*Fylkeskommunene* er sentrale i regional utvikling. De er viktige aktører for å planlegge ut fra regionale særtrekk. For eksempel må regional næringsutvikling ses i sammenheng med at virksomheter på best mulig måte kan benytte seg av også innvandreres ressurser og kompetanse.

*Frivillige organisasjoners* arbeid og engasjement er viktige supplement til kommunal og statlig integreringspolitikk. Frivillige organisasjoner bidrar både som møteplasser i lokalsamfunnene og som tilbydere av aktiviteter som for eksempel kan inngå i kommunenes introduksjonsprogram. Regjeringen støtter opp om frivillige organisasjoners arbeid, blant annet gjennom flere tilskuddsordninger til frivillige organisasjoner og lokal aktivitet, jf. kap. 11.2.

### Regjeringen vil

- gjennomgå hvordan tolketjenesten bør organiseres
- vurdere å utarbeide et e-læringsprogram om behovene i en mangfoldig befolkning til bruk i offentlige og private virksomheter i utviklingen av egen virksomhet og tjenester
- utvikle og styrke ordningen *Mål for inkludering* som et verktøy for samordning av regjeringens integreringspolitikk
- utvikle kunnskap om hvordan det går med innvandrere og barna deres på sentrale områder, på grunnlag av registerdata og jevnlig levekårsundersøkelser
- jevnlig legge fram en bredere beskrivelse av status for integreringspolitikken

## 14 Økonomiske og administrative forhold

Et av de viktigste målene med integreringspolitikken er at enda flere innvandrere deltar i arbeidslivet. Derfor legger regjeringen stor vekt på tiltak som har som mål å kvalifisere innvandrere for det norske arbeidsmarkedet. Utgiftene over statsbudsjettet til slike tiltak er samfunnsinvesteringer som forventes å gi avkastning på lengre sikt; gjennom økt sysselsetting og ved at antall personer med dårlige levekår reduseres. Andre relevante tiltak er rettet mot bedre bruk av innvandreres kompetanse i arbeidslivet og mot å bekjempe diskriminering. I tillegg vil utgifter for å sikre likeverdige offentlige tjenester, for eksempel innenfor helse og barnevern, kunne bidra til økt deltakelse og dermed styrke fellesskapet i et mer mangfoldig samfunn.

### 14.1 Integreringspolitikk og samfunnsøkonomi

---

En vellykket integreringspolitikk som øker sysselsettingen blant innvandrere, er på samme måte som god sosialpolitikk og utdanningspolitikk, gunstig både for samfunnet som helhet og for den enkelte. Det gjelder ikke bare balansen mellom statens utgifter og inntekter, men også for bærekraften i og oppslutningen om den norske velferdsmodellen i alle deler av befolkningen. Det er viktig for fellesskapet at personer med innvandrerbakgrunn deltar på linje med resten av befolkningen på ulike samfunnsområder.

Som Velferds- og migrasjonsutvalget viste i sin utredning, vil statsfinansene påføres et «dobbel tap» når innbyggere i arbeidsdyktig alder står utenfor arbeidslivet, jf. NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon*. Dersom situasjonen blir slik at mange innvandrere ikke deltar i arbeidslivet, ikke tar utdanning og blir diskriminert, fører det til økte utgifter til sosiale ytelser og samtidig tap av skatteinntekter. På den annen side, dersom kompetansen innvandrere bringer med seg eller tilegner seg gjennom utdanning i Norge, kommer til nytte gjennom deltakelse i arbeidslivet, bidrar det til verdiskaping skatteinntekter som kommer fellesskapet til gode. Velferds- og migrasjonsutvalget

foreslo, blant annet på bakgrunn av et slikt resonnement, en sterkere satsing på ulike typer tiltak for økt sysselsetting blant innvandrere.

Også Inkluderingsutvalget anbefaler i sin utredning en helhetlig og tidlig innsats for å motvirke lavinntekt og dårlige levekår. Utvalget peker på behovet for grunnleggende kvalifisering for å øke sysselsettingen blant innvandrere, jf. NOU 2011: 14 *Bedre integrering*. Utvalget trekker særlig fram hjemmearbeidende innvandrerkvinner fra enkelte land som en uutnyttet arbeidskraftressurs som det bør satses på.

Den norske velferdsmodellen har så langt vist seg robust i møtet med den økonomiske, og etter hvert, den sosiale krisen som har rammet andre land i Europa hardt. Noen av de viktigste elementene i denne modellen er høy sysselsetting og en relativt jevn inntektsfordeling, sammen med et sjenerøst og universelt velferdstilbud. Sammenliknet med mange andre land er sysselsettingen også høy blant innvandrere, men avstanden mellom andel sysselsatte innvandrere fra enkelte land og den øvrige befolkningen er relativt stor. Andelen i yrkesaktiv alder i befolkningen vil synke i tiårene framover. En bærekraftig velferdsstat på sikt er derfor helt avhengig av fortsatt høy sysselsetting, også blant innvandrere. En mangelfull og feilslått integreringspolitikk kan føre til økte økonomiske og sosiale forskjeller i Norge. Dette kan igjen bidra til å undergrave viktige forutsetninger for å kunne videreføre den nåværende velferdsmodellen, for eksempel svekket oppslutning om universelle velferdsordninger og mindre tillit og fellesskap i samfunnet.

### 14.2 Økonomisk og administrative konsekvenser av tiltak

---

Meldingen presenterer regjeringens helhetlige integreringspolitikk. I hvert kapittel er det gjort rede for konkrete tiltak som regjeringen vil gjennomføre. Flere tiltak er å vurdere endringer i eksisterende ordninger og lovverk. Noen tiltak er å utforme handlings- og strategiplaner. Andre tiltak gjelder utredninger og annen kunnskapsinn-

henting. Slike tiltak inngår i de løpende oppgavene til forvaltningen og skal gjennomføres innenfor gjeldende budsjetttrammer for de departementene som har ansvar for det enkelte saksfelt. Eventuelle endringsforslag vil bli tatt opp i ordinære prosesser.

Under gjengis tiltak som har økonomiske konsekvenser i 2013:

#### *Jobbsjansen*

Regjeringen ønsker å styrke den arbeidsrettede innsatsen overfor innvandrere som står langt fra arbeidsmarkedet, og som ikke fanges opp av andre ordninger. Derfor innfører regjeringen tiltaket *Jobbsjansen* fra sommeren 2013. Målet med tiltaket er å øke sysselsettingen blant innvandrere som står langt fra arbeidsmarkedet, som har behov for kvalifisering og som ikke fanges opp av andre ordninger. *Jobbsjansen* retter seg spesielt mot hjemmeværende kvinner som ikke deltar i opplæring eller kvalifisering, og som ikke får sosialhjelp. Forsøket *Ny Sjanse* innlemmes i *Jobbsjansen*.

Regjeringen foreslår i statsbudsjettet for 2013 å bevilge 57 mill. kroner til *Jobbsjansen* og *Ny sjanse*, jf. Prop. 1 S for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet under kap. 821, post 62.

#### *Utviklingsmidler til kommunene*

Regjeringen vil innføre en ny tilskuddordning med utviklingsmidler til kommunene. Målet er å øke kvaliteten og bedre resultatene i kommunenes integreringsarbeid. Det skal legges særlig vekt på opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Midlene skal brukes til utvikling og iverksetting av tiltak og prosjekter som styrker overgangen til arbeid og utdanning.

Regjeringen foreslår i statsbudsjettet for 2013 å bevilge 32 mill. kroner til tiltaket, jf. Prop. 1 S for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet under kap. 821, post 62.

#### *Styrke IMDis IKT-systemer*

Regjeringen vil styrke og utvikle IMDis IKT-systemer. Gode IKT-systemer er en forutsetning for effektiv gjennomføring av introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap og for dialogen med kommunene i bosettingen av flyktninger.

Regjeringen foreslår i statsbudsjettet for 2013 å bevilge totalt 10,5 mill. kroner til å utvikle og

styrke IMDis IKT-systemer, jf. Prop. 1 S for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet under kap. 821, post 45.

#### *Nasjonal uke for mangfold og flerkultur*

Regjeringen vil innføre en nasjonal uke for mangfold og flerkultur i 2013. I løpet av uken vil det foregå en rekke arrangementer og aktiviteter over hele landet. Aktivitetene kan være i regi av lokale frivillige organisasjoner, kommuner, nabolag, arbeidsgivere, skoler og statlige etater og myndigheter. Norges Røde Kors skal samordne den nasjonale uka gjennom å informere om den, og å mobilisere organisasjoner, kommuner og andre aktører til å igangsette aktiviteter.

Regjeringen foreslår i statsbudsjettet for 2013 å bevilge 400 000 kroner til en nasjonal uke for mangfold og flerkultur, jf. Prop. 1 S for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet under kap. 821, post 71.

#### *Forsøk med økt deltakelse i skolefritidsordning*

Regjeringen vil prøve ut forsøk med gratis deltids skolefritidsordning for elever på 1.-4. trinn på én skole, som en del av Oslo Sør-satsningen. Formålet med forsøket er å se om økt deltakelse i aktivitetsskole kan gi elever bedre forutsetninger for å lykkes i skolen. På sikt kan økt deltakelse bidra til å redusere sosiale forskjeller. Tiltaket foreslås finansiert innenfor Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets og Kunnskapsdepartementets budsjetttrammer.

#### *Kompetanseløft i utdanningssektoren*

Regjeringen foreslår et kompetanseløft på det flerkulturelle området for ansatte i barnehage, grunnskole, videregående opplæring, herunder dem som underviser voksne. Dette innebærer også en kompetanseheving av skoleeier og barnehagemyndighet og en kompetanseutvikling i universitets- og høyskolesektoren.

Regjeringen foreslår i statsbudsjettet for 2013 å bevilge 30 mill. kroner til kompetanseløftet, jf. Prop. 1 S for Kunnskapsdepartementet under kap. 226, post 21.

#### *Ekstra tilskudd til lærebedrifter som tar inn lærlinger med kort botid i Norge*

For å motivere bedrifter til å ta inn flere lærlinger som har bodd kort tid i Norge og som har svake norskkunnskaper, foreslår regjeringen å utvide til-

skuddsordningen for lærlinger med særskilte behov til også å omfatte denne målgruppen.

Regjeringen foreslår i statsbudsjettet for 2013 å bevilge 6 mill. kroner til tiltaket, jf. Prop. 1 S for Kunnskapsdepartementet under kap. 225, post 70.

#### *Kvalifiseringstiltak i helsesektoren*

Regjeringen ønsker å kvalifisere flere innvandrere til helsesektoren. Regjeringen vil stimulere til opprettelse av yrkesrettet språkopplæring innenfor helsearbeiderfaget i samarbeid med kommuner og fylkeskommuner.

Regjeringen foreslår i statsbudsjettet for 2013 å bevilge 3 mill. kroner til tiltaket, jf. Prop. 1 S for Helse- og omsorgsdepartementet under kap. 761, post 60.

#### *Informasjonstiltak i helsesektoren*

Regjeringen vil videreutvikle *Helsenorge.no* og tilrettelegge portalen for brukere, pasienter og pårørende med innvandrerbakgrunn. Det er behov for tilrettelagt informasjon på flere språk.

Regjeringen foreslår i statsbudsjettet for 2013 å bevilge 1 mill. kroner til tiltaket, jf. Prop. 1 S for Helse- og omsorgsdepartementet under kap. 720, post 21.

#### *Minoritetshelseforskning*

Regjeringen vil styrke Nasjonalt kompetansesenter for minoritetshelse (NAKMI).

Regjeringen foreslår i statsbudsjettet for 2013 å bevilge 2 mill. kroner for å styrke senteret, jf. Prop. 1 S for Helse- og omsorgsdepartementet under kap. 762, post 70.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 26. oktober 2012 om en helhetlig integreringspolitikk – mangfold og fellesskap blir sendt Stortinget.

**Vedlegg 1****Bakgrunns- og referanselitteratur****1 Gjennomgående**

- NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring – Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringsystemet.*
- NOU 2011:7 *Velferd og migrasjon – Den norske modellens framtid.*
- NOU 2011:14 *Bedre integrering – Mål, strategier, tiltak.*
- Prop. 1 S (2011-2012) *Budsjettforslag 2012, med departementenes fagproposisjoner*
- Prop. 1 S (2012-2013) *Budsjettforslag 2013, med departementenes fagproposisjoner*
- Blom, S. og Henriksen, K. (2008): *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006.* SSB. Rapporter 2008/5.
- Grunnskolenes informasjonssystem (GSI) [www.gsi.udir.no](http://www.gsi.udir.no)
- Statistisk sentralbyrå (SSB) [www.ssb.no](http://www.ssb.no)

**2 Bakteppe**

- Brunborg, H., Texmon, I. og Tønnessen, M. (2012): *Befolkningsframskrivninger 2012-2100: Modeller og forutsetninger. Økonomiske analyser 4/2012.* SSB.
- Brunborg, H., Texmon, I. og Tønnessen, M. (2012): *Befolkningsframskrivninger 2012-2100: Resultater. Økonomiske analyser 4/2012.* SSB.
- Daugstad, G. (2008): *Ekteskap over landegrensene.* SSB. Rapporter 2008/41.
- Daugstad, G. og Sandnes, T. (2008): *Gender and Migration. Similarities and disparities among women and men in the immigrant population.* SSB. Rapporter 2008/10.
- Elgvin, O. og Grødem, A. S. (2011): *Hvem bestemmer? Ektefellevalg blant unge med innvandringsbakgrunn.* Fafo-rapport 2011:25.
- Henriksen, K. (2010): *Familieinnvandring og ekteskapsmønster 1990-2008.* SSB. Rapporter 10/2010.
- IOM (2012): *Facts and figures.* <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/facts-and-figures/lang/en> hentet 1.10.2012.

- Kavli, H. C. og Nadim, M. (2009): *Familiepraksis og likestilling i innvandrede familier.* Fafo-rapport 2009:39.
- Meld. St. 9 (2009–2010) *Norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv.* Justis- og politidepartementet.
- Meld. St. 27 (2011–2012) *Barn på flukt.* Justis- og beredskapsdepartementet.
- Tønnessen, M., Brunborg, H., Cappelen, Å., Skjerpén, T. og Texmon, I. (2012): *Befolkningsframskrivninger 2012-2100: Inn- og utvandring. Økonomiske analyser 4/2012.* SSB.
- St.meld. nr. 18 (2007-2008) *Arbeidsinnvandring.* Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Wiik, K. Aa. (2012): *Samlevingsinngåelse blant norskfødte kvinner og menn med innvandrereforeldre.* SSB. Rapporter 24/2012.

**3 Arbeid**

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2007): *Rundskriv om samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (A-27/2007).*
- Arbeidstilsynet (2010): *Årsrapport 2010. Vedlegg A: Arbeidstilsynets innsats mot sosial dumping.*
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2012): *Rundskriv Q20/2012. Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).*
- Bratsberg, Raaum og Røed (2010): *When minority labor migrants meet the welfare state, Journal of Labor Economics, 28: 633-676.*
- Bratsberg, Raaum og Røed (2011): *Yrkesdeltaking på lang sikt blant ulike innvandringsgrupper i Norge.* Frischsenteret Rapport 1/2011.
- Djuve, A. B., Kavli, H. C. og Hagelund, A. (2011): *Kvinner i kvalifisering. Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver.* Fafo-rapport 2011:02.
- Djuve, A. B. og Tronstad, K. (2011): *Innvandrere i praksis. Om likeverdige tjenestetilbud i NAV.* Fafo-rapport 2011:07.

- Ekeland, A. (2012): *Ny sjanse – varige resultater? En vurdering av integreringstiltaket «Ny sjanse»*. SSB. Rapporter 2012/17.
- Eldring, L., Ødegård A. M., Andersen, R.K., Bråten, M., Nergaard, K. og Alsos, K. (2011). *Evaluering av tiltak mot sosial dumping*. Fafo-rapport 2011:09.
- Enehaug, H., Gampriene, M. og Osman, A. (2009): *Entreprenørskap blant innvandrere. Evaluering av to etablerersentre*. AFI-notat 1/09.
- Enes, A. W. og Henriksen, K. (2012): *Monitor for introduksjonsordningen 2011*. SSB. Rapporter 2012/01.
- Friberg, J. H. og Tyldum, G. (red.). (2007): *Polonia i Oslo: en studie av arbeids- og levekår blant polakker i hovedstadsområdet*. Fafo-rapport 2007/27.
- Friberg, J. H. og Eldring, L. (2011): *Polonia i Oslo 2012. Mobilitet, arbeid og levekår blant polakker i hovedstaden*. Fafo-rapport 2011:27.
- Hardoy, I. og T. Zhang (2010) *Innvandrere i arbeid: Hjelper arbeidsmarkedstiltak? Søkelys på arbeidslivet*, vol 27(4).
- Helsedirektoratet (2010): *Godkjenning av helsepersonell utdannet i land utenfor EØS, Forslag til ny ordning*.
- IMDi (2008): *Vi blir.... Om arbeidsinnvandring fra Polen og Baltikum*. IMDi-rapport 2008:1.
- IMDi (2009): *De nye arbeidsinnvandrernes framtidsplaner i Norge*. Upublisert undersøkelse.
- IMDi (2010): *Godt no(rs)k? – om språk og integrering*.
- IMDi (2010): *Resultater for Ny sjanse 2009*. IMDi-rapport 2010:6.
- Innst. S. nr. 292 (2007-2008) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om arbeidsinnvandring*.
- Kavli, H.C., Hagelund, A. og Bråthen, M. (2007): *Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Fafo-rapport 2007:34.
- Kunnskapsdepartementet (2007): *Innstilling fra utredningsutvalget for godkjenning og godskrivning av høyere utdanning i Norge (Brautasetutvalget)*.
- Kvinge T. og Djuve A. B. (2006): *Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere. Hvem deltar og hvordan er sysselsettingseffektene?* FAFO-rapport 517.
- LOV-2003-07-04-80: *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*.
- Ljunggren, E., Solvoll, G. og Vinogradov, E. (2012): *Finansieringsordninger for innvandre-retablerere. Identifisering og utvikling av gode modeller*. NF-rapport nr. 6/2012.
- Meld. St. 29 (2010-2011) *Felles ansvar for et godt og anstendig arbeidsliv (Arbeidslivsmeldingen)*. Arbeidsdepartementet.
- Midtbøen, A. H. og Rogstad, J. (2012): *Diskrimineringsens omfang og årsaker. Etniske minoriteters tilgang til det norske arbeidslivet*. ISF Rapporter 2012:1.
- Naper, S. (2010): *Kvalifiseringsprogrammets deltagere: Hvor lang er avstanden fra arbeidsmarkedet? Arbeid og velferd 3-2010*.
- NOU 2001: 20 *Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (Introduksjonsloven)*.
- OECD (2010): *Jobs for Immigrants. Labour Market Integration in Norway*.
- Olsen, B. (2009): *Unge med innvandrerbakgrunn i arbeid og utdanning*, SSB Rapporter 29/2011.
- Oslo kommune (2012): *Oslo Voksenopplæring Servicesenter. Årsrapport 2011*. Utdanningsetaten.
- Proba samfunnsanalyse (2012): *Samfunnsøkonomisk analyse av Ny sjanse*. Rapport 2012-7.
- Prop. 79 L (2010-2011) *Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak). Endringer i introduksjonsloven og statsborgerloven*.
- Rambøll Management (2007): *Evaluering av tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og implementeringen av rett og/eller plikt til slik opplæring*.
- Rambøll Management (2009A): *Kartlegging av godkjenningsordninger for lovregulerte yrker*.
- Rambøll Management (2009B): *Innvandrerens arbeidsforhold*.
- Røed K. og O. Raaum (2005): *Do Labour Market Programmes Speed up the Return to Work? Oxford Bulletin of Economics & Statistics 68(5)*.
- SSB (2012): *Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere, 2011. Flere deltar i introduksjonsprogram*. <http://www.ssb.no/vis/emner/04/02/50/introinnv/main.html> hentet 1.10.2012.
- St.meld. nr. 2 (2005-2006) *Revidert nasjonalbudsjett 2006*. Finansdepartementet.
- St.meld. nr. 18 (2007-2008) *Arbeidsinnvandring*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Søholt, S., Ødegård, A. M., Lynnebakke, B. og Eldring, L. (2012): *Møte mellom internasjonalt arbeidsmarked og nasjonalt boligmarked*. NIBR og Fafo 2012.
- Søholt, S., Aasland, A., Onsager, K. og Vestby, G. M. (2012): *«Derfor blir vi her»- innvandrere i Distrikts-Norge*. NIBR-rapport 2012:5.

- Tronstad, K. R. (2010): *Mangfold og likestilling i arbeidslivet. Holdninger og erfaringer blant arbeidsgivere og tillitsvalgte*. Fafo-rapport 2010:39.
- Trygstad, S. C, Nergaard, K., Alsos, K., Berge, Ø. M., Bråten, M, og Ødegård, M. (2011): *Til renholdets pris*. Fafo-rapport 2011:18.
- Tynes, T. mfl. (2008): *Arbeidsmiljø og helse: slik norske yrkesaktive opplever det*. STAMI-rapport 2008:9.
- Tynes, T. og Lund, T. (2009): *Arbeidsmiljø blant innvandrere: slik et utvalg innvandrere fra Asia, Afrika, Sør-Amerika og Sørøst-Europa opplever det*. STAMI-rapport 2009:10.
- Villund, O. (2010): *Overkvalifisering blant innvandrere. En registerbasert undersøkelse for perioden 2007-2009*. SSB. Rapporter 2010/28.
- Vox (2005): *Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere*.
- Vox (2012): *Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere*.
- #### 4 Barnehage og utdanning
- Andersen, C. E. mfl. (2011): *Den flerkulturelle barnehagen i rurale områder. Nasjonal surveyundersøkelse om minoritetspråklige barn i barnehager utenfor de store byene*. Høgskolen i Hedmark, rapport nr.15/2011.
- Arnesen, C. Å. (2009): *Virksomheter av en vanskelig overgang fra utdanning til arbeid for den senere yrkeskarrieren*. NIFU STEP rapport 5/09.
- Bakken, A. (2009). *Kan skolen kompensere for elevenes sosiale bakgrunn? Utdanning 2009*, SSB.
- Bakken, A. (2010): *Prestasjonsforskjeller i Kunnskapsløftets første år*. NOVA Rapport 09/10.
- Bakken, A. og Elstad, J. I. (2012): *For store forventninger?* NOVA Rapport nr 7/12.
- Birkelund, G. E. og Mastekaasa, A. (red.) (2009): *Integrert? Innvandrere og barn av innvandrere i utdanning og arbeidsliv*. Abstrakt forlag.
- Bjorkeng og Dzamarija (2011): *Fullføring av videregående opplæring. Gjennomstrømning blant innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre*. SSB Rapporter 45/2011.
- Danbolt, A. M. V. mfl. (2010): *Opplæringstilbudet til minoritetspråklige innen barnehage og grunnopplæring*. Telemarkforskning. Rapport 01/2010.
- Drange, N. og Telle, K. (2011): *Gratis kjernetid i barnehage: Effekt på skolekarakterene til barn fra innvandrerfamilier*. Utdanning 2011 – veien til arbeidslivet. SSB.
- Engebrigtsen, A. og Sletten, M. Aa. (2011): *Kartlegging av opplæringstilbudet til enslige mindreårige asylsøkere og barn av asylsøkere*. NOVA Rapport 20/11.
- Falch, T., Borge, L.-E., Lujala, P., Nyhus O. H. og Strøm B (2010). *Årsaker til og konsekvenser av manglende fullføring av videregående opplæring*. Rapport nr. 03/10, Trondheim, SØF.
- Falch, T. og Nyhus, O. T. (2010): *Videregående opplæring og arbeidsmarkedstilknytning for unge voksne innvandrere*. SØF-rapport nr. 04/10.
- Fekjaer, S. N. og G. E. Birkelund, G. E. (2007): *Does the ethnic composition of upper secondary schools influence educational achievement and attainment? A multilevel analysis of the Norwegian case*. *European Sociological Review* 23(3)
- Frøyland, L. R. og Gjerustad, C. (2012): *Vennskap, utdanning og framtidsplaner. Forskjeller og likheter blant ungdom med og uten innvandrerbakgrunn i Oslo*. NOVA-rapport nr. 5/12.
- Gotvassli, K. Å. mfl. (2012): *Kompetansebehov i barnehagen. En kartlegging av eiere, styrere og ansattes vurderinger i forhold til kompetanseheving. Trøndelag forskning og utvikling. Rapport 2012:1*.
- Haugsbakken, H. og Buland, T. (2009): *Leksehjelp - Ingen tryllestav? Sluttrapport fra evalueringen av Prosjekt leksehjelp*. SINTEF.
- Heath, A. F. og Rothon, C. (2008): *The Second Generation in Western Europe: Education, Unemployment, and Occupational Attainment*. *Annual Review of Sociology* 2008(34).
- Henriksen, K., Østby, L. og Ellingsen, D. (red), (2010): *Innvandring og innvandrere 2010*. SSB.
- Kunnskapsdepartementet (2011): *Det kan skje igjen*. Rapport fra Kunnskapsdepartementets arbeidsgruppe om antisemittisme og rasisme i skolen.
- Lødding, B. (2009): *Sluttere, slitere og sertifiserte. Bortvalg, gjennomføring og kompetanseoppnåelse blant minoritetspråklige ungdommer i videregående opplæring*. NIFU STEP. Rapport 13/2009.
- Lødding, B. og Vibe, N. (2010): *Hvis noen forteller om mobbing... Utdypende undersøkelse av funn i elevundersøkelsen om mobbing, urettferdig behandling og diskriminering*. NIFU-rapport 48/2010.
- Markussen, E. Wigum Frøseth, M., Lødding, B. og Sandberg, N. (2008): *Bortvalg og kompetanse. Gjennomføring, bortvalg og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring blant 9749 ungdommer som gikk ut av grunnskolen på Øst-*

- landet våren 2002. Hovedfunn, konklusjoner og implikasjoner fem år etter.* NIFU STEP. Rapport 13/2008.?
- Meld. St. 18 (2010-2011) *Læring og fellesskap. Tidlig innsats og gode læringsmiljø for barn, unge og voksne med særlige behov.* Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 22 (2010-2011) *Motivasjon – Mestring – Muligheter.* Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 30 (2010-2011) *Fordelingsmeldingen.* Finansdepartementet.
- Meld. St. 13 (2011-2012) *Utdanning for velferd.* Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2011:18 *Struktur for likestilling.* Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Næss, T. (2011): *Segregering, læringsmiljø og ikke-vestlige innvandrerelevers prestasjoner på nasjonale prøver. 5. og 8. trinn 2007- 2009.* NIFU Arbeidsnotat 1/2011.
- OECD (2012): *Education at a Glance 2012: OECD Indicators.* OECD Publishing.
- Ot. prp. nr. 44 (1999-2000) *Om lov om endringer i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova) m.m.* Kyrkje-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Prop. 84 L (2011-2012) Endringer i opplæringslova og privatskolelova.* Kunnskapsdepartementet.
- Rambøll (2010): *Evaluering av implementering av nye læreplaner for språklige minoriteter.* Rambøll Management AS.
- Rambøll (2010): *Evaluering av kompetansetilaksprosjekt i språkstimulering og flerkulturell pedagogikk for barnehageansatte 2005-2009 i regi av NAFO.* Rambøll Management AS.
- Seeberg, M. L., Seland, I. og Hassan, S.C. (2012): *Litt vanskelig at alle skal med! Rapport 1: Evaluering av leksehjelpstilbudet 1.-4. trinn.* NOVA rapport 3/12.
- SSB (2010): *Barnefamiliers tilsynsordninger, høsten 2010.* SSB-rapport 2011/34,
- SSB (2011): *Utdanningsstatistikk. Befolkningens utdanningsnivå, 1. oktober 2011.* <http://www.ssb.no/emner/04/01/utniv/> hentet 1.10.2012.
- St.meld. nr. 11 (2008-2009) *Læreren – rollen og utdanningen.* Kunnskapsdepartementet.
- St.meld. nr. 41 (2008-2009) *Kvalitet i barnehagen.* Kunnskapsdepartementet.
- St.meld. nr. 44 (2008-2009) *Utdanningslinja.* Kunnskapsdepartementet.
- Strøm, B., Falch, T., Borge, L. E. Lujala, P. og Nyhus, O. H. (2010): *Årsaker til og konsekvenser av manglende fullføring av videregående opplæring.* SØF-rapport nr. 03/10
- Støren, L. A. (2011). *Ut av videregående med ulik kompetanse – de første årene på arbeidsmarkedet. Utdanning 2011 – veien til arbeidslivet.* SSB.
- Taguma, M., Shewbridge, C., Huttova, J. and Hoffman, N. (2009): *Reviews of Migrant Education – Norway.* OECD Publishing.
- Utdanningsdirektoratet (2011): *Elevundersøkelsen 2011.*
- Utdanningsdirektoratet (2012): *Statistikkrapport. Barn, unge og voksne med innvandrerbakgrunn i grunnsopplæringen.*
- Vibe, N (2012): *Spørsmål til Skole-Norge 2011. Resultater og analyser fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse blant skoler og skoleeiere.* NIFU-rapport 5/2012.
- Aaboen Sletten, M. og Engebriqtsen, A. I. (2011): *Kartlegging av opplæringstilbudet til enslige mindreårige asylsøkere og barn av asylsøkere* NOVA 20/2011

## 5 Helse

- Bergengen, B. og Larsen, Y. (2008): *Innvandrer-ungdom bruk av rusmidler. En kunnskapsoversikt.* Rusmiddelstatens kompetansesenter, Oslo kommune.
- Blom, S. (2008): *Innvandrere og helse 2005/2006.* SSB. Rapporter 2008/35.
- Blom, S. (2010): *Sysselsetting blant innvandrere: Hvilken betydning har individuelle egenskaper og tilpasningsstrategier?* Søkelys på arbeidslivet 1-2, 2010.
- Departementene (2009): *Aksept og Mestring. Nasjonal hivstrategi (2009-2014).*
- Helsedirektoratet (2009): *Migrasjon og helse. Utfordringer og utviklingstrekk.*
- IMDi (2007): *Fastleger og tolketjenester.* IMDi-rapport 6-2007.
- Ingebretsen, R. (2011): *Omsorgstjenester til personer med etnisk minoritetsbakgrunn.* NOVA-rapport 28/11.
- Meld. St. nr. 16 (2010-2011): *Nasjonal helse- og omsorgsplan 2011-2015.* Helse- og omsorgsdepartementet.
- Mykletun, A., Knudsen, A. K. og Mathiesen, K. S. (2009): *Psykiske lidelser i Norge: Et folkehelseperspektiv.* Folkehelseinstituttet. Rapport 2009:8.
- NOU 2009: 10 *Fordelingsutvalget.*



- Oppedal, B., Seglem K. B. og Jensen, L. (2009): *Avhengig og selvstendig. Enslige mindreårige flykntingers stemmer i tall og tale*. Folkehelseinstituttet. Rapport 2009:11.
- Oppedal, B., Jensen, L., Seglem K. B. og Haukeland, Y. (2011): *Etter bosettingen: Psykisk helse, mestring og sosial integrasjon blant ungdom som kom til Norge som enslige, mindreårige asylsøkere*. Folkehelseinstituttet. Rapport 2011:8.
- Rådet for psykisk helse (2007): *Psykisk helse i et flerkulturelt samfunn*.
- Spilker, R. S., Indseth, T. og Aambø, A. (2009): *Tilstandsrapport: Minoritetshelsefeltet i Norge*. Mighealthnet, Norge. NAKMI.
- St.meld. nr. 25 (2005-2006) *Mestring, muligheter og mening. Framtidas omsorgsutfordringer*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- St.meld. nr. 20 (2006-2007): *Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- St.meld. nr. 35 (2006-2007): *Tilgjengelighet, kompetanse og sosial utjevning. Framtidas tannhelse-tjenester*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- St.meld. nr. 47 (2008-2009): *Samhandlingsreformen. Rett behandling – på rett sted – til rett tid*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- Vedøy, T. F. og Amundsen, E. J. (2008): *Rusmiddelbruk blant personer med innvandrerbakgrunn*. SIRUS-publikasjon.
- 6 Barn og unge – oppvekst og familie**
- Berggrav, M. (2011): *Kjønnslemlesting – Hva skjer, og hva gjør Norge?* Norad. Rapport 13/2011.
- Blom, S. (2008): *Innvandrerens helse 2005/2006*. SSB. Rapporter 2008/35.
- Carlsson, Y. og Haaland, T. (2006): *Foreldredeltakelse i flerkulturelle idrettslag – en kartlegging*. NIBR-notat 2006:132.
- Danielsen, K. og Engebriksen, A. (2007): *Forebyggende arbeid med minoritetsfamilier*. NOVA Skriftserie 5/2007.
- Elgvin, O. og Grødem A. S. (2011): *Hvem bestemmer? Ektefellevalg blant unge med innvandringsbakgrunn*. Fafo-rapport 2011:25.
- Fløtten, T., red. (2009): *Barnefattigdom*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Fougner, E. (2010): *Fedre tar ut hele fedrekvoten – også etter at den ble utvidet til ti uker*. Arbeid og Velferd 2/2010.
- Frøyland, L. R. og Gjerustad, C (2012): *Vennskap, utdanning og framtidsplaner – forskjeller og likheter blant ungdom med og uten innvandrerbakgrunn i Oslo*. NOVA Rapport 5/12.
- Gele, A. A. mfl. (2012): *Attitudes toward female circumcision among Somali immigrants in Oslo: a qualitative study*. International Journal of Women's Health 2012:4.
- IMDi (2008): *Bruk av tolk i barnevernet*. IMDi-rapport 2-2008.
- IMDi (2011): *Ikke bare tvangsekteskap – en artikkelsamling*.
- Jonassen, W. og Skogøy, E. (2010): *Et hjem for oss, et hjem for deg ...» En studie om endring i brukersammensetning og bruk av krisesentrene*. NKVTS-rapport 1/2010.
- Kalve, T. og Dyrhaug, T. (2009): *Barn og unge med innvandrerbakgrunn i barnevernet 2009*. SSB. Rapporter 2009/36.
- Kavli, H. C. (2007): *En felles fritid? Livet etter skoletid blant barn og unge i Oslo*. Fafo-rapport 2007:22
- Kavli, H. C. og Nadim, M. (2009): *Familiepraksis og likestilling i innvandrede familier*. Fafo-rapport 2009:39.
- Kavli, H. C., Nielsen R. A. og Sandbæk, M. L. (2010): *Stønadsordningen for enslige forsørgere – Hvordan fungerer den for mottakere med innvandrerbakgrunn*. Fafo-rapport 2010:32.
- Kirkeberg, M. I, Epland, J. og Normann, T. M. (2012): *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2011*. SSB. Rapporter 8/2012.
- Lorentzen, T. og Nielsen, R. A. (2008): *Går fattigdom i arv? Langtidseffekter av å vokse opp i familier som mottar sosialhjelp*. Fafo-rapport 2008:14.
- Lynggaard, T. (2009): *Gift mot sin vilja*. Ungdomsstyrelsen 2009:5.
- Lynggaard, T. (red.) 2010: *Likestilling og minoritetsungdom i Norden – med fokus på sosial kontroll*. Nordisk institutt for kunnskap om kjønn.
- Løwe, Torkil (2008): *Levekår blant unge med innvandrerbakgrunn*. SSB Rapporter 2008/14.
- Meld. St. 6 (2010-2011) *Likestilling for likelønn*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Meld. St. 30 (2010-2011) *Fordelingsmeldingen*. Finansdepartementet.
- Meld. St. 10 (2011-2012) *Kultur, inkludering og deltaking*. Kulturdepartementet.
- Meld. St. 26 (2011-2012) *Den norske idrettsmodellen*. Kulturdepartementet.
- NOU 2011: 10 *I velferdsstatens venterom*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- Oslo tingrett (2010): *Årsmelding*
- Seim, S. og Larsen, H. (red.) (2011): *Barnefattigdom i et rikt land. Kunnskapsoppsummering om fattigdom og eksklusjon blant barn i Norge*. HiO-rapport 2011:10.

- Sentio Research (2012): *Rapportering fra krisesentrene 2011*.
- St.meld. nr. 9 (2006-2007) *Arbeid, velferd og inkludering*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Strandbu, Å. (2010): *Idrett, kjønn, kropp og kultur*. NOVA Rapport 10/06.
- Sørensen, L. B. (2012): *Rapport fra undersøkelse om hørselshemmede i befolkningen med ikke-vestlig opprinnelse*. Synovate Norge
- Vaage, O. F. (2009): *Kultur- og mediebruk blant personer med innvandrerbakgrunn*. SSB Rapport 2009/29.

## 7 Bolig og bosetting

- Alghasi, S., Eide, E. og Eriksen, T.H. (red.) (2012): *Den globale drabantbyen. Groruddalen og det nye Norge*. Cappelen Damm.
- Andersson, R., Magnusson Turner, L. & Holmqvist, E. (2010): *Contextualising ethnic residential segregation in Sweden: welfare, housing and immigration-related politics*. Country report for Sweden. Nodes (<http://blogs.helsinki.fi/nodesproject/files/2010/12/Sweden.pdf>, hentet 1.10.2012).
- Blom, S. (2006): *Innvandrere i Norge og Danmark. Høyest innvanderandel i Oslo, men større segregasjon i danske byer*. Samfunnsspeilet, 4/2006. Statistisk sentralbyrå.
- Blom, S. (2012): *Etnisk segregasjon i Oslo over to tiår*. Tidsskrift for velferdsforskning nr. 4 2012.
- Brattbakk, I. mfl. (2006): *Tiltak i tide. Muligheter og utfordringer for Groruddalen*. NIBR-notat 2006.
- Bydel Grorud (2010): *Fakta om innvandrere, levekår og inkludering*.
- IMDi (2009): *Hjemmeværende innvandrerkvinner – en undersøkelse i Groruddalen og Søndre Nordstrand*. IMDi-rapport 4-2009.
- IMDi (2010): *Kommunelederundersøkelse*.
- IMDi (2011): *Kommunelederundersøkelse*.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2009): *Identifisering av prosjekter med formål om å få tilflyttere til å trives og bli værende på et sted*.
- Meld. St. 27 (2011-2012) *Barn på flukt*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- Morken, I., Beck, C.W. og Westre S. E. (red.) (2008): *Skolen i aftenlandet? Artikkelsamling med ukorrekte innfallsvinkler*, Didakta.
- Morken, I. (2012): *Valg av ungdomsskole i Groruddalen*. Alghasi mfl. (2012).
- Nadim, M. (2008): *Levekår i Groruddalen*. FAFO-rapport 2008:27.

- NFF (2012): *Fotball og frivillighet. Foreldredeltagelse i Groruddalen*.
- NOU 2011: 15 *Rom for alle – en sosial boligpolitikk for framtiden*.
- OECD (2012): *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*. OECD Publishing.
- Pettersen, S. V. (2009): *Innvandrere i norske kommuner. Demografi, levekår og deltakelse i arbeidsstyrken*. SSB. Rapporter 2009/36.
- Riksrevisjonen (2010): *Dokument 3:3 (2010-2011). Riksrevisjonens undersøkelse av Integrerings- og mangfoldsdirektoratets måloppnåelse og virkemiddelbruk i arbeidet med bosetting og kvalifisering av flyktninger*.
- Søholt, S. (2010): *Etniske minoriteter og boligmarkedet: Integrert, marginalisert, segregert*. Temanotat fra IMER-programmet, Oslo: Forskningsrådet.
- Søholt, S., Ødegård, A.M., Lynnebakke, B. og Eldring, L. (2012): *Møte mellom internasjonalt arbeidsmarked og nasjonalt boligmarked*. NIBR og Fafo 2012.
- Søholt, S., Aasland A., Onsager, K. og Vestby, G. M. (2012): *«Derfor blir vi her»- innvandrere i Distrikts-Norge*. NIBR-rapport 2012:5.
- Texmon, I. (2012): *Regional framskrivning av antall innvandrere 2011-2040. Modellen REGINN forutsetninger og resultater*. SSB-rapport 11/2012.
- Thorshaug, K., Berg, B. og Valenta, M. (2009): *Bosetting av enslige voksne flyktninger – utfordringer og muligheter for rask og god bosetting*. NTNU Samfunnsforskning.
- Thorshaug, K., Svendsen S., Paulsen, V. og Berg, B. (2011): *Det er litt sårn at veien blir til mens en går, kommuners fremskaffelse av boliger til flyktninger*. NTNU Samfunnsforskning.

## 8 Fellesskap

- Amnesty International (2012): *Choice and Prejudice. Discrimination against Muslims in Europe*.
- Blom, S. (2011): *Holdninger til innvandrere og innvandring 2011*. SSB. Rapporter 41/2011.
- CERD (2011): *Avsluttende bemerkninger fra komiteen for eliminering av rasediskriminering*. CERD/C/NOR/CO/1-20.
- ECRI (2008): *ECRI Report on Norway (Fourth Monitoring Cycle)*, CRI(2009)4.
- Elgvin, O. og Tronstad, K. R. (kommer). *Nytt land, ny religiøsitet. Religiøsitet og sekularisering blant ikke-vestlige innvandrere*. Fafo.
- Europarådet (2011): *Living together: Combining diversity and freedom in 21st century Europe*.

HL-senteret (2012): *Antisemittisme i Norge? Den norske befolkningens holdninger til jøder og andre minoriteter*. Senter for studier av holocaust og livssynsminoriteter.

IMDi (2008): *Integrert, men diskriminert – en undersøkelse blant innvandrere fra Asia, Afrika, Øst-europa og Sør- og Mellom-Amerika*. IMDi-rapport 9-2008.

IMDi (2009): *Medieskapt islamfrykt og usynlig hverdagsliv*. IMDi årsrapport 2009.

IMDi (2012): *Integreringsbarometeret 2012 – Holdninger til innvandring, integrering og mangfold*.

Ipsos MMI (løpende): Norsk monitor.

Justis- og politidepartementet (2010): *Felles trygghet – felles ansvar. Handlingsplan for å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme*.

Loga, J. (2012): *Trossamfunn, innandring, integrasjon – en kunnskapsoversikt*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2012-3.

Open Society Institute (2010): *Muslims in Europe – a Report on 11 EU Cities*.

Prosjekt Europa 2030 (2010): *Utfordringer og muligheter. Rapport til det Europæiske Råd fra refleksjonsgruppen vedrørende EU's Fremtid 2030*.

Retriever (2012): *Medieanalyse: Innvandring og integrering i norske medier*.

Sentio Research Norge (2009): *Meningsundersøkelse blant innvandrere og befolkningen ellers*.

Wollebæk, D., Enjorlas, B., Steen-Johnsen, K., Ødegård, (2011) *Hva gjør terroren med oss som sivilsamfunn?* Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Notat 2011

Wollebæk, D., Enjorlas, B., Steen-Johnsen, K., Ødegård, G. (2012) *Ett år etter 22. juli. Har rosetoget gått?* Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2012/5

Wollebæk, D. og Seggaard, S.B. (red.) (2011): *Sosial kapital i Norge*. Cappelen Damm akademisk.

Wollebæk, D. mfl. (2012): *After Utøya: How a High-Trust Society Reacts to Terror. Trust and Civic Engagement in the Aftermath of July 22*. Political Science & Politics 45 (1).

## 9 Diskriminering

Barne- og likestillingsdepartementet (2009): *Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering. 2009–2012*.

IMDi (2008): *Integrert, men diskriminert – en undersøkelse blant innvandrere fra Asia, Afrika, Øst-Europa og Sør- og Mellom-Amerika*. IMDi-rapport 9/2008.

Kunnskapsdepartementet (2011): *Det kan skje igjen*. Rapport fra arbeidsgruppe om antisemittisme og rasisme i skolen.

Likestillings- og diskrimineringsombudet (2008): *Kartlegging av diskriminering i statlig sektor – første trinn?*

Midtbøen, A. H. og Rogstad, J. (2012): *Diskrimineringsens omfang og årsaker. Etniske minoriteters tilgang til det norske arbeidslivet*. ISF Rapporter 2012:1.

NOU 2009: 14 *Et helhetlig diskrimineringsvern*.

NOU 2011: 15 *Rom for alle*.

NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling*.

Perduco (2011): *Kartlegging av kunnskaper og holdninger på området rasisme og antisemittisme*. Rapport for Utdanningsetaten, Oslo kommune.

Seeberg, M. L. (2011): *Kunnskapsstatus (1990–2010), Forskning om etnisk diskriminering av barn og unge*. NOVA rapport 8/11.

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

## 10 Statsborgerskap

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2006): *Velkommen som ny statsborger*.

Europarådet (1997): *Europarådets konvensjon om statsborgerskap av 6. november 1997*.

Innst. O. nr. 86 (2004-2005): *Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven)*.

Ot.prp. nr. 41 (2004-2005): *Om lov om norsk statsborgerskap*. Kommunal- og regionaldepartementet.

Regjeringen (2011): *Et Danmark der står sammen*. Regeringsgrundlag, oktober 2011.

## 11 Innflytelse og frivillighet

Carlsson Y. og Haaland T. (2006): *Foreldredeltakelse i flerkulturelle idrettslag – en kartlegging*, NIBR-notat 2006:132.

Dahle, M. mfl. (2011): *Frivillig sektor som integreringsarena – En evaluering av intensjonsavtalene mellom Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og seks frivillige organisasjoner*. Ideas2evidence rapport 8/2011.

Eimhjellen, I. og Seggaard, S. B. (2010): *Etniske minoriteter og frivillige organisasjoner*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2010-8.

- Enjorlas, B. og Wollebæk, D. (2010): *Frivillige organisasjoner, sosial utjevning og inkludering. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor*. Rapport 2010-2.
- Henriksen, K. (2010): *Valgdeltakelsen blant innvandrere ved Stortingsvalget 2009*. SSB. Rapporter 19/2010.
- Loga, J. (2011): *Inkludering i nærmiljø – en studie av frivillige organisasjoner som flerkulturelle møteplasser*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2011-5.
- Meld. St. 13 (2010-2011) *Aktivt eierskap – norsk statlig eierskap i en global økonomi*. Nærings- og handelsdepartementet.
- Meld. St. 10 (2011-2012) *Kultur, inkludering og deltaking*. Kulturdepartementet.
- Meld. St. 26 (2011-2012) *Den norske idrettsmodellen*. Kulturdepartementet.
- NOU 2011: 20 *Ungdom, makt og medvirkning*.
- St. meld. nr. 39 (2006-2007) *Frivillighet for alle*. Kulturdepartementet.
- St. meld. nr. 33 (2007–2008) *Eit sterkt lokaldemokrati*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Tronstad, K. R. og Rogstad, J. (2012): *Stemmer de ikke? Politisk deltakelse blant innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre*. Fafo-rapport 2012:26.
- Wollebæk, D. og Seggaard, S.B. (red.) (2011): *Sosial kapital i Norge*. Cappelen Damm.
- Ødegård, G. (2010): *Foreningsliv i et flerkulturelt lokalsamfunn*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2010-6.

## 12 Kriminalitet

- Justis- og politidepartementet (2009): *Gode krefter. Kriminalitetsforebyggende handlingsplan. 35 tiltak for økt trygghet*.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2012): *Handlingsplan mot voldtekt 2012-2014*.
- Skardhamar, T., Thorsen L. R. og Henriksen, K. (2011): *Kriminalitet og straff blant innvandrere og øvrig befolkning*. SSB. Rapporter 21/2011.

- VG (2012): Flere innvandrere – mindre kriminalitet. VG-nett <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/artikkel.php?artid=10064775>, hentet 1.10.2012.

## 13 En helhetlig integreringspolitikk

- Difi (2011): *Mål for inkludering av innvandrerbefolkningen – En gjennomgang av ordningen*. Difi rapport 2011:1.
- Djuve, A. B., Sandbæk, M.L. og Lunde, H. (2011): *Likeverdige tjenester? Storbyenes tjenestetilbud til en etnisk mangfoldig befolkning*, Fafo-rapport 2011:35.
- IMDi (2007): *Fastleger og tolketjenester*. IMDi-rapport 6-2007.
- IMDi (2009): *Bruk av tolk i straffesakskjeden*. IMDi-rapport 6-2009.
- IMDi (2011): *Mora mi forstår ikke når lærerne snakker. Bruk av tolk i grunnskolen i Oslo*. IMDi-rapport 2-2011.
- IMDi (2011): *Rett til informasjon ved språkbarrierer*. IMDi-rapport 3-2011.
- Meld. St. 13 (2011-2012): *Utdanning for velferd – samspill i praksis*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Ozolins, U. (2010): *Factors that determine the provision of Public Service Interpreting: comparative perspectives on government motivation and language service implementation*. The Journal of Specialised Translation, vol. 14, 2010.
- Aars, J. og Christensen, D.A. (2011): *Styring og kontroll av partnerskap: De lokale NAV-avtalene*. UNI Rokkansenteret, notat 1-2011.

## 14 Økonomiske og administrative forhold

- Holmøy, E. og Strøm, B. (2012) *Makroøkonomi og offentlige finanser i ulike scenarier for innvandring*. SSB. Rapporter 15/2012.



Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:  
Departementenes servicesenter  
Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)  
E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)  
Telefon: 22 24 20 00

Opplysninger om abonnement, løssalg og pris får man hos:  
Fagbokforlaget  
Postboks 6050, Postterminalen  
5892 Bergen  
E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)  
Telefon: 55 38 66 00  
Faks: 55 38 66 01  
[www.fagbokforlaget.no/offpub](http://www.fagbokforlaget.no/offpub)

Publikasjonen er også tilgjengelig på [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Omslagsbilde: Grafisk form AS

Trykk: 07 Xpress 10/2012

