



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

St.meld. nr. 49

(2003–2004)

Mangfold gjennom
inkludering og deltakelse

Ansvar og frihet

Innhold

	Meldingens sentrale budskap.....	10	4		Mål: For førstegenerasjon og for etterkommere.....	35
	Begrepsliste for stortingsmeldingen og vedlegget...	13	4.1		Nye mål for samfunnstilknytning	35
			4.2		Mål for voksne førstegenerasjons innvandrere.....	35
Del I	Mål og perspektiver	15	4.3		Mål for barn av innvandrere – etterkommere	36
1	Bakgrunn og hensikt	17	5		Rammer for politisk styring	39
1.1	Innledning	17	5.1		Innledning	39
1.2	Meldingens vinkling og disposisjon ..	17	5.2		Internasjonale menneskerettigheter gir rammer for nasjonal styring.....	39
1.3	Bred prosess, viktige spørsmål	18	5.2.1		Innledning	39
1.4	Meldingens verdiplattform	18	5.2.2		Avveining mellom menneskerettigheter	41
2	Norge i dag. Noen nøkkeltall og perspektiver	21	5.2.3		Menneskerettigheter, demokrati og mindretallsinteresser.....	43
2.1	Tallenes tale	21	5.3		Hva kan og bør styres?	43
2.2	Etablert innvandrerbefolkning og nye innvandrere.....	21	5.3.1		Innledning	43
2.3	Lokale innvandringshistorier og nye generasjoner.....	22	5.3.2		Ulovlige handlinger	44
2.4	Økt mangfold i tros- og livssyn	23	5.3.3		Lovlige handlinger – nye dilemmaer...	47
2.5	Mye går bra, men mye kan gå bedre	24	5.4		Grunnlag for tillit og prosedyrer for dialog	47
2.6	Ny generasjon, nye muligheter	26	5.5		Regulert innvandring og inkludering – avveining av hensyn	48
2.7	Noen internasjonale perspektiver	26	5.6		Hva kan vi lære fra andre politikkfelt?	49
3	Perspektiver og begreper i den politiske debatten	28	5.6.1		Same- og minoritetspolitikken	49
3.1	Integrering: Forskjellige betydninger.....	28	5.6.2		Likestillingspolitikken	50
3.1.1	Integrering som mål: Levekår og like muligheter	28	6		Barns oppvekst – eksempler på nye utfordringer og dilemmaer.....	51
3.1.2	Segregering og assimilering	28	6.1		Innledning	51
3.1.3	Integrering som prosess: Tilpasning og gjensidighet	29	6.2		Møte mellom ulike virkelighetsforståelser	51
3.1.4	Nye perspektiver: Demokrati, vern av mindretallets rett og brukerretting	30	6.2.1		Individuelt eller kollektivt orienterte samfunn.....	51
3.1.5	Inkludering og deltakelse	30	6.2.2		Holdninger til barneoppdragelse.....	52
3.1.6	Rasisme og diskriminering.....	30	6.3		Foreldrenes og myndighetenes ansvar	53
3.2	Flerkulturell befolkning eller flerkulturelt samfunn	30	6.3.1		Innledning	53
3.3	Likhet som uuttalt premiss	31	6.3.2		«Barnets beste»	54
3.3.1	Likhet og mangfold: Et spenningsforhold	31	6.4		Fordommer og myter blant innvandrere	55
3.3.2	Likhetsarven i samfunnets oppbygging og virkemåte	31	6.5		Eksempler på utfordringer og dilemmaer	55
3.3.3	Likhet som premiss i sosial omgang ..	32	6.5.1		Eksempel 1: Press til å gifte seg innenfor kasten.....	56
3.4	Nytt perspektiv: Mangfold gjennom inkludering og deltakelse	33	6.5.2		Eksempel 2: Leirskole	56
3.4.1	Kjerneverdier: Bredt eller smalt fellesskap?	34				

6.5.3	Eksempel 3: På skole i familiens opprinnelsesland.....	57	9.4.1	Innledning	83
6.5.4	Eksempel 4: Kvinnerollen og utdanning	58	9.4.2	Øke kunnskapen om menneskerettigheter og viktige verdier	84
7	Tilknytning, identitet og tilhørighet.....	60	9.4.3	Barnekonvensjonen	84
7.1	Innledning	60	9.4.4	Eksempelet urettmessig skolefravær ..	85
7.2	Statsborgerskap	60	9.4.5	Statsborgerskap	85
7.3	Voksne innvandrere og forhold til opprinnelseslandet	61	9.4.6	Fortellingen om Norges befolkning...	86
7.4	Nye måter å være norsk på	62	10	Like muligheter i utdanning	88
7.4.1	Identitet og tilhørighet	63	10.1	Innledning	88
7.4.2	Rasisme, diskriminering og fordommer	64	10.2	Bedre språkutvikling blant barn med innvandrerbakgrunn i førskolealder.....	89
7.4.3	Samfunnsstrukturer og nasjonale symboler	65	10.2.1	Språkstimulering i barnehagen	89
7.5	Medias ansvar	65	10.2.2	Dialog og samarbeid med foreldre med innvandrerbakgrunn	90
7.6	Begrepsbruk, holdninger og sosial kontakt.....	66	10.2.3	Kartlegging av språkutvikling på helsestasjon	90
7.6.1	Begrepsbruk	66	10.3	Bedre språkopplæring i skolen	91
7.6.2	Befolkningens holdninger	66	10.3.1	Uprøving av modeller for språkopplæring.....	91
7.6.3	Sosial kontakt	67	10.3.2	Morsmålets plass	91
Del II	Utfordringer framover	69	10.3.3	Norsk som andrespråk	91
8	Fokusområder og virkemidler	71	10.4	Flerspråklighet er en ressurs	92
8.1	Noen parallelle politiske prosesser.....	72	10.4.1	Flere obligatoriske språk i grunnsopplæringen	93
9	Voksnes ansvar for barns muligheter	73	10.5	Overgangen til norsk skole for elever som innvandrer i løpet av skolegangen	93
9.1	Innledning	73	10.6	Flerkulturelt perspektiv i læreplaner, læremidler og i lærerutdanning	95
9.2	Foreldres livssituasjon og barns oppvekst	74	10.6.1	Arbeid med verdispørsmål i skolen	96
9.2.1	Innledning	74	10.7	Hjem-skole samarbeidet	97
9.2.2	Rett og plikt til norskopplæring med samfunnskunnskap for voksne	74	10.8	Øke andelen elever med innvandrerbakgrunn i videregående opplæring	99
9.2.3	Introduksjonsordning for nyankomne innvandrere	75	10.9	Rekruttering til høyere utdanning	99
9.2.4	Helse, tortur og krigsopplevelser	76	10.10	Behovet for mer systematisk kunnskap	99
9.2.5	Innsats for grupper med spesielle behov.....	77	11	Innpass og muligheter i arbeidslivet.....	100
9.3	Holdningsskapende arbeid for å støtte selvstendige valg	77	11.1	Innledning	100
9.3.1	Innledning	77	11.2	Etterkommere på vei inn i arbeidslivet	101
9.3.2	Styrke foreldrerollen	78	11.2.1	Hvordan lykkes etterkommerne i arbeidslivet ?	101
9.3.3	Tabuer og «ikke-tema»	78	11.2.2	Styrket yrkesveiledning	101
9.3.4	Støtte ved brudd	80	11.3	Rasisme og diskriminering	101
9.3.5	Hjelp-til-selvhjelp	81	11.3.1	Rettslig vern mot diskriminering i arbeidslivet på grunnlag av etnisitet, religion mv.	102
9.3.6	Unges virkelighetsforståelse	82			
9.3.7	Kjedemigrasjon, sosialt press og integreringshensyn	82			
9.4	Politiske fellesverdier og menneskerettigheter	83			

11.3.2	Krav til sikkerhetsklarering	103
11.4	Kvinneres deltakelse i kvalifisering og i arbeidslivet.....	103
11.5	Innvandrere med lang botid og liten grad av deltakelse	104
11.5.1	Ny sjanse? Kvalifiseringsprogram for sosialhjelpsklienter	104
11.5.2	Aetats innsats overfor arbeidsledige innvandrere	105
11.5.3	Arbeids- og velferdsreformen	106
11.6	Sosialt, kulturelt og språklig mangfold – en ressurs i arbeidslivet	106
11.6.1	Statlig rekrutteringspolitikk	107
11.6.2	Tilrettelegging for sosiale, kulturelle og religiøse behov blant arbeidstakere	108
11.6.3	Økt mangfold i arbeidslivet	109
11.7	Entreprenørskap blant innvandrere og etterkommere	109
11.7.1	Strategi for entreprenørskap i utdanningen	110
11.8	Ny statlig stønad til pensjonister med kort botid i landet.....	111
12	Brukerens behov og tilpasning av offentlige tjenester	112
12.1	Innledning	112
12.2	Brukerne i sentrum	112
12.3	Hva kan hindre likeverdige tjenester?	112
12.3.1	Språk og kommunikasjon	113
12.3.2	Ulik kulturell bakgrunn	113
12.3.3	Fordommer og stereotyper	114
12.4	Hvilke behov skal det tas hensyn til?	115
12.4.1	Mangel på valgmuligheter.....	116
12.4.2	Situasjoner som krever varsomhet...	116
12.4.3	Nye brukere og nye behov	117
12.5	Bedre offentlige tjenester	118
12.5.1	Kompetanseheving og veiledning	118
12.5.2	Rekruttering.....	119
12.5.3	Brukerevalueringer	119
12.5.4	Forvaltningsloven og utredningsinstruksen	119
12.5.5	Tilpasning av tjenester og tilbud: Eksempel eldre.....	120
12.5.6	Styrke Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn som service- og informasjonsorgan i religionssaker	120

13	Hvem gjør hva? Ansvarsfordeling	121
13.1	Sektoransvar og samordning	121
13.2	Organisering av forvaltningsapparatet på innvandrings- og integreringsfeltet ...	121
13.2.1	Kommunal- og regionaldepartementet	121
13.2.2	Utlendingsdirektoratets integreringsoppgaver.....	122
13.2.3	Behov for nye løsninger	122
13.3	Kommunene	123
13.4	Frivillige organisasjoner	124
14	Kunnskapsgrunnlaget	126
14.1	Innledning	126
14.2	Ansvar for forskning på innvandringsfeltet	126
14.3	Forskning.....	126
14.4	Statistikk.....	127
14.5	Innsatsen framover og nye kunnskapsbehov	128
14.5.1	Generelt	128
14.5.2	Nye kunnskapsbehov	128
14.5.3	Statistikkutvikling, systematiske levetårsdata og etterkommerdata.....	129
14.5.4	Evaluerings- og særskilte virkemidler i politikken	130
15	Økonomiske og administrative konsekvenser	131

Vedlegg

	Situasjonsbeskrivelse og levekår .	132
1	Innvandring og befolkning i Norge	133
2	Barnehager, skole, utdanning og språk	147
3	Deltakelse i arbeidslivet og inntekt...	156
4	Boforhold	165
5	Ekteskap, familie og husholdning	170
6	Helse, sykdom og levekår	174
7	Religion	180
8	Kulturbruk, fritid og sosial omgang.....	184
9	Makt og innflytelse	188
10	Kriminalitet	193

Litteraturliste og bakgrunnsstoff .201

Figuroversikt

Figur 2.1	De ti største nasjonalitetsgruppene. Førstegenerasjons innvandrere og personer født i Norge av to utenlandsfødte foreldre. 1. januar 2004.....	22	Figur 1.4	Ulike avgrensinger av innvandrerbefolkningen.....	138
Vedlegg 1			Figur 1.5	Innvandrerbefolkningen etter landbakgrunn 1. januar 2004. Prosent.	138
Figur 1.1	Antall flyktninger og asylsøkere som fikk opphold i Norge 1999-2003. Fem største land.	134	Figur 1.6	Innvandrerbefolkningen 1. januar 2004. De ti største gruppene.	139
Figur 1.2	Tillatelser og innvandring 1994-2003	135	Figur 1.7	Andelen ikke-vestlige innvandrere i kommunene. 1. januar 2003	144
Figur 1.3	Ulike typer familiejenforening i 2003	135	Figur 1.8	Studenter etter innvandringskategori og fagfelt. Prosent. 1. oktober 2003	155
			Figur 1.9	Medlemmer i tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke. 1990 og 2003.	181

Tabelloversikt

Vedlegg 1

Tabell 1.1	Innvandrerbefolkningen og personer med annen innvandrerbakgrunn etter innvandrerkategori og landbakgrunn. 1. januar 2004	136
Tabell 1.2	Folkemengde etter statsborgerskap og innvandrerbefolkningens landbakgrunn. 1. januar 2003	141
Tabell 1.3	Barn 0-17 år, etter landbakgrunn, innvandringskategori og statsborgerskap pr. 1. januar 2003.....	142
Tabell 1.4	Førstegenerasjons innvandrere, etter tid bosatt i Norge/første innvandringsår og landbakgrunn. 1. januar 2003.....	143

Tabell 1.5	Personer som er født i Norge med to utenlandsfødte foreldre fra 15 utvalgte land. Hele landet og Oslo. Absolutte tall og prosent. 1. januar 2003	147
Tabell 1.6	Studenter i høyere utdanning 19-24 år og 25-29 år i prosent av registrert årskull, etter kjønn og innvandringskategori. Oktober 2003.....	154
Tabell 1.7	Sysselsatte, etter innvandringsbakgrunn, kjønn og generasjon. Prosent av personer i alt 16-74 år. Fjerde kvartal 2003 og endringer 2002-2003.....	157
Tabell 1.8	Innvandrere fordelt på sektor.....	159
Tabell 1.9	Straffede, etter innvandringskategori og lovbruddsgruppe. Absolutte tall og pr. 1 000 innbyggere. 2002.	195

Oversikt over bokser

Boks 1.1	Mangfoldet i befolkningen er ikke nytt: Samer og nasjonale minoriteter	19	Boks 4.1	Mål for deltakelse og levekår, tilknytning og tilhørighet.....	37
Boks 3.1	Begreper brukt i stortingsmeldinger	29	Boks 5.1	Relevante internasjonale menneskerettighetsinstrumenter	40
			Boks 5.2	Muslimske kvinners bruk av hodeplagg	42

Boks 5.3	Ny utlendingslov	49
Boks 6.1	Barneloven og FNs barnekonvensjon.....	51
Boks 6.2	Vi-orientering versus jeg-orientering	52
Boks 6.3	Barnevern	54
Boks 6.4	Relevante bestemmelser i internasjonale konvensjoner i forhold til eksemplene.....	55
Boks 7.1	Hvordan få statsborgerskap i Norge?.....	61
Boks 7.2	Å være hjemme	62
Boks 7.3	Å flytte tilbake	62
Boks 7.4	«Vi setter folk i båser»	63
Boks 7.5	Om identitet.....	63
Boks 7.6	Hvem er jeg?.....	64
Boks 7.7	Stat – kirke-utvalget.....	65
Boks 7.8	Ekteskapsmønstre	67
Boks 9.1	Ungdomstiltak i større bysamfunn	77
Boks 9.2	Program for foreldreveiledning	79
Boks 9.3	Familiesentermodellen	79
Boks 9.4	Selvhjelp og psykisk helse	81
Boks 9.5	Gjeldende regler om familiegjenforening og underholds krav.....	83
Boks 9.6	Drammen: Menneskerettigheter, flerkulturell forståelse og konflikthåndtering.....	85
Boks 10.1	St.meld. nr. 30 (2003-2004) Kultur for læring	88
Boks 10.2	Strategiplan for likeverdig utdanning i praksis	89
Boks 10.3	Tilpasset norskopplæring i Oslo	92
Boks 10.4	Eksempler på lokale tilpasninger i forhold til religiøst og kulturelt mangfold.....	95
Boks 10.5	Ulike prosjekt rettet mot barn og ungdom	97
Boks 10.6	Lindeberg modellen	98

Boks 11.1	Handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002-2006)	102
Boks 11.2	En studie av karrierekvinner	104
Boks 11.3	En særlig innsats for grupper med lav inntekt.....	105
Boks 11.4	Skatteetaten.....	108
Boks 11.5	Kriminalomsorgens utdanningssenter (KRUS)	108
Boks 11.6	Nettverbskredditt – kobling av finansiering og kompetanse	110
Boks 11.7	Introduksjonsbedrift – Entreprenørskap i introduksjonsprogrammet for innvandrere	111
Boks 12.1	Tolking innen offentlig tjenesteyting.....	114
Boks 12.2	Hva er egentlig problemet? Om plassering av elev i «Norsk som andrespråk» (NOA)	115
Boks 12.3	Praktisk tilrettelegging på fødeavdeling	115
Boks 12.4	Erfaringer fra et parkeringselskap	116
Boks 12.5	Erfaringer fra skatteetaten.....	116
Boks 12.6	Muslimer vil fjerne grisetegning	117
Boks 12.7	Lovisenberg Diakonale sykehus i Oslo.....	118
Boks 12.8	«Kunnskapsnettverk.no» og introduksjonsordningen	119

Vedlegg 1

Boks 1.1	Om datagrunnlaget.....	137
Boks 1.2	Russisk innvandring	145
Boks 1.3	Begrepsavklaring	148
Boks 1.4	Yrkesdeltakelse blant vietnamesere	158
Boks 1.5	Bosettingsordningen.....	166
Boks 1.6	Oslo i særstilling	169
Boks 1.7	Tilskudd til aktivitetsutvikling og sosial integrering i idrettslag	188



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

St.meld. nr. 49

(2003–2004)

Mangfold gjennom inkludering og deltakelse

Ansvar og frihet

*Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 1. oktober 2004,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

Meldingens sentrale budskap

Regjeringen setter det enkelte mennesket i sentrum. Enkeltmenneskets rett til å være annerledes, velge levemåte fritt og til å tenke annerledes enn flertallet, er understreket i Sem-erklæringen. Individfokuset og ambisjonen om å legge til rette for individets mulighet for å gjøre selvstendige valg, er byggesteiner i regjeringens politikk for mangfold gjennom inkludering og deltakelse. Regjeringen er grunnleggende positiv til kulturelt, religiøst og verdimeessig mangfold.

Voksne har ansvar for barns muligheter

Individfokuset til tross: Ingen mennesker lever isolert fra andre. Vi inngår i ulike sosiale sammenhenger, og påvirker hverandre på godt og vondt. Vi kan gi hverandre utfoldelsesmuligheter eller legge hindringer for hverandre. Regjeringen vil fortsatt ha oppmerksomhet mot hvordan voksnes levekår og livssituasjon, holdninger og verdier, tradisjoner og skikker, er med på å fremme – eller hemme – barnas mulighet for å være aktive i samfunnet og gjøre valg som er riktige for dem. Spørsmålene har blitt mer aktuelle som følge av nyere innvandring til Norge, og at en økende andel borgere har ikke-vestlig opprinnelse. En god del innvandrere har vokst opp under forhold som skiller seg mye fra dagens norske samfunn. Regjeringen mener at voksne med varig opphold i Norge som hovedregel må ta utgangspunkt i at barna skal bli boende her.

Regjeringen ønsker oppmerksomhet rundt at skikker og tradisjoner, eller holdninger og oppfatninger, i noen tilfeller kan bidra til å begrense den valgfriheten som regjeringen ønsker å fremme. Regjeringen har klare forventninger til voksne innvandrere, men vil fortsatt ha sterkt fokus på å sikre like muligheter og legge til rette for aktiv samfunnsdeltakelse. At voksne innvandrere blir inkludert i arbeids- og samfunnsliv er helt avgjørende for levekårene for både voksne og barn. Ansvaret ligger hos myndighetene og arbeidslivets parter, men også i den voksnes egen innstilling til livet i Norge. Nye innvandrere må lære seg norsk. Regjeringen vil derfor gjøre norskopplæ-

ring til en rett og en plikt for voksne innvandrere og pålegge kommunene en plikt til å gi slik opplæring.

Regjeringens verdigrunnlag, og politikken for mangfold gjennom inkludering og deltakelse, er uforenelig med rasisme og diskriminering. Regjeringen understreker dette ved å legge fram et forslag til Lov mot diskriminering på grunnlag av etnisitet, religion m.v. innen utgangen av 2004. Loven er den første i Norge som sikrer helhetlig vern mot diskriminering på grunnlag av etnisitet, religion m.v..

Nye måter å være norsk på

Over en halv million mennesker i dagens Norge har enten mor eller far eller begge foreldre som er født utenfor Norge. Folk med opprinnelse i 208 land bor i Norge i år 2004. Bare to kommuner i hele landet hadde ikke en eneste ikke-vestlig innvandrер blant kommunens innbyggere ved inngangen av året. Ca. 100 000 innvandrere har bodd i Norge mindre enn fem år. Rundt 120 000 barn og unge under 25 år har to foreldre som ikke er født i Norge. Av disse 120 000 er ca. halvparten født i Norge.

Regjeringen ønsker et samfunn som tar opp i seg det nye mangfoldet i befolkningen. Regjeringen ser en stor utfordring i å forandre bildet av «vi i Norge» slik at det samsvarer med den faktiske befolkningssammensetningen. Dette skjer best ved at alle grupper i befolkningen er inkludert og representert på ulike samfunnsområder. Regjeringen mener at det i framtidens Norge vil bli mindre meningsfylt å trekke strenge skillelinjer mellom innvandrere og nordmenn, mellom «oss» og «dem».

Regjeringen ser ingen motsetning mellom å være en lojal og aktiv samfunnsborger og samtidig ha tilknytning og tilhørighet til mange miljøer, kulturelle fellesskap og mennesker med ulik bakgrunn. Globalisering og migrasjon medfører nye former for identitet. Regjeringen ønsker samtidig at flest mulig som bor varig i Norge søker norsk statsborgerskap.

Om å heve blikket

Det pågår en rekke viktige diskusjoner i dagens Norge om asyl- og flyktningpolitikken, om arbeidsinnvandring og om introduksjonsordning og integrering. Mange reformer er under arbeid.

I tillegg til disse viktige debattene er det nødvendig at vi hever blikket og spenner lerretet ytterligere ut. Utviklingen innebærer mange nye dilemma og spenningsforhold mellom samfunnets flertall og mindretall, mellom individ og gruppe, mellom respekt for tradisjoner satt opp mot friheten til å bryte med tradisjoner. Spørsmålene er helt sentrale for ambisjonen om mangfold gjennom inkludering og deltakelse og må reises enten det kommer 1 000 eller 100 000 nye innvandrere til Norge. I hverdagslivet blir evnen og viljen til å anerkjenne og respektere mangfoldet blant borgere som er forskjellige fra oss selv satt på prøve. Stortingsmeldingen beskriver noen aktuelle saker og tenkte eksempler fra dagliglivet som illustrerer dette.

Uenighet kan skape utvikling

Utviklingen, slik den arter seg i Norge, utfordrer likhetsidealet som i stor grad har preget norsk samfunnsbygging og nasjonal selvforståelse i mange år. Utviklingen av et harmonisk flerkulturelt, flerreligiøst og verdipluralistisk samfunn er ikke mulig uten et visst innslag av konflikter og uenighet. Det er normalt. Uenighet kan dessuten skape dynamikk i samfunnet og bidra til nytenking og positiv utvikling. Utfordringen er å ha gode demokratiske måter å håndtere uenigheten på.

Grenser for toleranse

Regjeringen sier ja til mangfold og ja til individuell frihet. Politikken må samtidig sikre oppslutning rundt spilleregler som alle må følge, herunder felles lover og regler, og sikre respekt for samfunnets verdigrunnlag. Menneskerettighetene inngår i verdigrunnlaget. Det kan ligge motsetninger og innbyrdes spenning mellom de mange målsettingene. Det finnes ingen enkle svar. Regjeringen vil føre en åpen og inkluderende debatt om hvilke verdier som skal gjelde og hva de skal innebære – samtidig som det er visse prinsipper som står fast og som det norske samfunnet bygger på.

Stortingsmeldingen legger et grunnlag for debatten ved å angi noen perspektiver og drøfte kriterier for å løse nye dilemmaer. Regjeringen mener at det går en absolutt grense for toleranse

ved ulovlige handlinger. Men det kan også være annen atferd og holdninger som det etter regjeringens syn er ønskelig å påvirke, selv om de ikke er ulovlige. Noen ganger har myndighetene opplysningskampanjer med hele befolkningen som målgruppe, andre ganger er fokus mer avgrenset. I noen innvandremiljøer kan for eksempel tabuer og fordommer om psykiske lidelser være annerledes eller mer utbredt enn i den øvrige befolkningen, og det er viktig med tilpasset kunnskaps- og opplysningsarbeid. Fordommer og manglende kunnskap kan ellers utelukke enkeltmennesker fra muligheter, tilbud og rettigheter som er ment for alle.

Etterkommerne

Dagens situasjon er kjennetegnet ved at første kull av etterkommere, født i Norge av utenlandsfødte foreldre, er i ferd med å bli voksne og er på vei ut i arbeids- og samfunnsliv. Flertallet av etterkommere født i Norge går fortsatt i barneskolen. Den virkelige prøvesteinen på om vi får til mangfold gjennom inkludering og deltakelse, er hvordan etterkommerne av førstegenerasjons innvandrere vil plassere seg i samfunnsbildet når de blir voksne. Etterkommerne går en vei som ingen har gått før dem. Det er i alles interesse at de lykkes og kan prege samfunnet de er en del av.

Utfordringer framover

Regjeringen mener at innvandrede foreldre har et selvstendig ansvar for å fremme sine barns muligheter i det norske samfunnet. Dette er det første fokusområdet for regjeringen i meldingen.

Den nye kulturelle og sosiale variasjonen i befolkningen, og et fast innslag av nyinnvandrede innbyggere, betyr imidlertid at barn i Norge vil ha mer forskjellig utgangspunkt enn tidligere. Det gjør skolens og utdanningens betydning enda viktigere. Regjeringen mener at en innsats for like muligheter i utdanning er det viktigste man kan gjøre for å forbygge at store sosiale og økonomiske forskjeller vil følge etniske skiller i framtiden. Dette er det andre fokusområdet.

Det tredje fokusområdet blant utfordringer framover er å sikre innpass og like muligheter i arbeid. Det er ikke et nytt politisk mål, men minst like viktig i dag som tidligere. Arbeid gir sosial anerkjennelse og skaper økonomisk selvstendighet. Målene gjelder for alle innbyggere, herunder førstegenerasjons innvandrere og etterkommere. Når unge oppmuntres til å ta utdanning, blir det i

neste omgang avgjørende at de faktisk kommer inn på arbeidsmarkedet på linje med jevnaldrende.

Det nye kulturelle og religiøse mangfoldet i befolkningen er kommet for å bli. Mangfoldet må anerkjennes og vises respekt, ved at ulike behov i befolkningen blir avspeilet i utformingen av offentlige tjenester og samfunnets fellesordninger. Å tilby likeverdige tjenester som tar hensyn til at borgerne kan ha nye og andre behov enn flertallet, er å anerkjenne det nye mangfoldet i praksis. Det viser at samfunnet er åpent for å endre seg. Det understreker også hvor viktig det er med valgfrihet i forbindelse med offentlig tjenestetilbud. Dette er det fjerde og siste fokusområdet i meldingen. I tråd med dette vil regjeringen starte et arbeid for å utvikle målbare og konkrete mål, samt rapporteringsrutiner, for hva fagdepartementene skal oppnå innenfor eget ansvarsområde i forhold til målgruppene i meldingen.

Nye mål og avgrensing av integreringspolitikken

Regjeringen mener en må skille mellom integreringspolitikk og en politikk for mangfold gjennom inkludering og deltakelse. Det er ikke riktig å omtale barn og unge som har tilbrakt oppveksten i Norge som integrerte eller ikke, som om de er utlendinger som nettopp har innvandret og skal innlemmes i det nye samfunnet. Regjeringen mener integreringspolitikken gjelder personer som har innvandret, og handler om forutsetningene for at innvandrere skal kunne introduseres og inkluderes i det nye samfunnet og forsørge seg selv i størst mulig grad.

Meldingen lanserer nye målsettinger for inklu-

dering, deltakelse og tilhørighet som skiller mellom voksne førstegenerasjons innvandrere og barn av innvandrere som vokser opp i Norge. Hensikten er å få fram at de har forskjellige utgangspunkt. Regjeringen setter også opp mål for alle som bor i Norge. En målsetting er at alle borgere, enten de tilhører flertallet eller mindretallene, må ha vilje og evne til å inkludere andre som er forskjellige fra seg selv. Alle som bor i Norge må respektere at det finnes mange måter å være norsk på. Voksne innvandrere og deres etterkommere skal som andre borgere bli anerkjent for den de er. Ambisjonen er at etterkommerne skal regne Norge som hjemme.

Hvem er hvem på omslagsbildet?

Bildene på meldingens omslag viser alle elever på 7. klassetrinnet på Ruseløkka skole i Oslo høsten 2004. Barna og deres familier illustrerer hvor komplekst befolkningsbildet allerede er. Av 31 elever er det kun ti som har to foreldre som begge er født i Norge. I alt er det 20 kombinasjoner av landbakgrunn i familiene.

Dette er kombinasjonene av fars og mors landbakgrunn, eventuelt steforeldres landbakgrunn: Norge/Norge (10), Østerrike/Norge, Kosovo/Kosovo, Algerie/Norge, Norge/Finland (2), Somalia/Somalia (2), USA-Haiti/Norge, Brasil/Brasil med stefar Norge, Portugal/Norge, Tyrkia/Tyrkia, Østerrike-Estland/Norge, Italia/Norge, Italia/Norge-Spania, Libanon/Libanon, Norge/Filippinene, USA-Norge/Norge, Norge/Polen, Irak/Irak, Danmark-Norge/Norge. En elev er adoptert fra Kina av foreldre født i Norge

Begrepsliste for stortingsmeldingen og vedlegget

Stortingsmeldingen har gjort noen språklige og begrepsmessige valg. Valgene er gjort ut fra målet om å være faglig presis, avveid mot ønsket om å formidle et tydelig politisk budskap. Data fra Statistisk sentralbyrå (SSB) er en viktig kilde i virkelighetsbeskrivelsene, særlig i vedlegget. SSBs begreper og statistiske kategorier preger mye av framstillingen.

Innvandrerbefolkning

Begrepet innvandrerbefolkning brukes ofte i meldingen. SSB definerer innvandrerbefolkningen til å omfatte personer som

- selv har innvandret til Norge og som har to utenlandsfødte foreldre, dvs. førstegenerasjons innvandrere
- personer som er født i Norge av to utenlandsfødte foreldre.

Innvandrer

Begrepet innvandrer brukes i meldingen hovedsakelig om personer som selv har innvandret til Norge og som har to foreldre som er født i utlandet. Denne gruppen omtales også som førstegenerasjons innvandrere, der det er særlig relevant å få fram deres (relativt sett) korte historie i Norge.

Barn av innvandrere, født og oppvokst i Norge, omtales i meldingen i hovedsak som etterkommere av innvandrere eller som barn født i Norge av to utenlandsfødte foreldre, jf. omtale av etterkommer nedenfor.

Statistikk fra SSB skiller ofte, men ikke alltid, mellom førstegenerasjons innvandrere og barn født i Norge av to utenlandsfødte foreldre. Noen steder dekker begrepet innvandrer derfor både førstegenerasjons innvandrere og etterkommerne. Der dette er tilfellet, blir det presisert.

Begrepet innvandrer sier ikke noe om årsaken til innvandring.

Personer med innvandrerbakgrunn

Omfatter de samme gruppene som inngår i

innvandrerbefolkningen slik den er definert ovenfor.

Annen innvandrerbakgrunn

Begrepet annen innvandrerbakgrunn brukes om personer som ikke inngår i innvandrerbefolkningen, men som har en eller annen form for tilknytning til utlandet fra fødselen av. Dette gjelder personer som har

- en forelder som er født i Norge, og en forelder som er født i utlandet
- personer som er født i utlandet av en eller to norskfødte foreldre
- barn adoptert fra utlandet til Norge.

Vestlig og ikke-vestlig innvandrer

SSBs statistikkgrunnlag skiller ofte mellom innvandrere med vestlig og ikke-vestlig bakgrunn. Begrepet går derfor igjen i meldingen. Med vestlige innvandrere menes innvandrere med bakgrunn fra land i Vest-Europa (unntatt Tyrkia), Nord-Amerika og Oseania. Ikke-vestlige innvandrere refererer til personer med bakgrunn fra Øst-Europa, samt Asia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika og Tyrkia.

Inndelingen mellom vestlige og ikke-vestlige innvandrere har sitt utspring i den perioden da Europa hadde et klart politisk skille øst – vest, og avspeilet et sosialt hovedskille. SSB vil ta inndelingen opp til revisjon etter EU-utvidelsen i 2004.

Innvandrere fra den tredje verden

SSB definerer landene i den tredje verden som Afrika, Asia med Tyrkia og Sør- og Mellom-Amerika.

Etterkommer

Begrepet etterkommer er nytt i politisk og statistisk sammenheng, og brukes på to måter i meldingen og vedlegget.

I omtalen av statistiske data er begrepet etter-

kommer brukt om personer født i Norge av to utenlandsfødte foreldre, populært omtalt som annengenerasjons innvandrere. Meldingens politiske budskap er at disse personene ikke er å betrakte som innvandrere. Begrepet etterkommer (av innvandrere) anses som mest dekkende.

Begrepet etterkommer brukes også i videre forstand, og omfatter da også personer som selv har innvandret, men som har tilbrakt det meste av livet sitt i Norge. For mange politiske formål er det meningsløst å omtale disse som innvandrere på linje med personer som har innvandret som voksne, jf. omtale av nye mål i meldingens kapittel 4. Denne gruppen er imidlertid ingen statistisk kategori.

Språklige minoriteter

Begrepet språklige minoriteter brukes i meldingen om alle i Norge som ikke har norsk eller samisk som morsmål. I utdanningsstatistikken brukes begrepet språklig minoritet om elever i grunnopplæringen som ikke har norsk eller samisk som morsmål (førstespråk). Det brukes også om voksne som ikke har norsk, samisk, dansk eller svensk som morsmål, og som har behov for ekstra språkopplæring. Nasjonale minoriteter og urfolk omfattes ikke av begrepet språklige minoriteter. Se ellers vedleggets kapittel 2 for nærmere omtale av begrepet.

Borger og innbygger

Brukes delvis om hverandre i meldingen. Begrepet borger brukes flere steder i meldingen for å understreke at innbyggerne er medlemmer i et samfunnsfelleskap.

Majoritet og minoritet

Brukes hovedsakelig for å beskrive at befolkningen kan deles inn i flertall og mindretall på ulike områder og i saker, så som etter utseende, språk, religiøs tilhørighet, verdiorientering. For omtale av nasjonale minoriteter og urfolk, se meldingens boks 1.1.

Etnisitet

I forslaget til lov om diskriminering på grunnlag av etnisitet, religion m.v. drøftes begrepet etnisitet. Etnisitet er et av diskrimineringsgrunnlagene, og er nær beslektet med nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge og språk.

Asylsøker

Person som på egen hånd og uanmeldt ber myndighetene om beskyttelse og anerkjennelse som flyktning. Personen kalles asylsøker inntil søknaden er avgjort.

Flyktning

Begrepet brukes i meldingen om person som enten har fått asyl eller opphold på humanitært grunnlag eller midlertidig beskyttelse, enten personen har kommet som asylsøker, overføringsflyktning eller gjennom familiejenforening. Begrepsbruken i meldingen skiller seg fra det juridiske flyktningbegrepet, som kun omfatter overføringsflyktninger og tidligere asylsøkere som har fått innvilget asyl. Begrepet flyktning brukes i meldingen der hvor det er relevant å trekke oppmerksomhet mot årsak til innvandringen. For øvrig brukes begrepet innvandrer som fellesbetegnelse (se ovenfor).

Begreper som drøftes i meldingen:

Assimilering. Omtales i kapittel 3.1.2

Deltakelse. Omtales i kapittel 3.1.5

Flerkultur, flerkulturell, multikulturalisme. Omtales i kapittel 3.2

Inkludering. Omtales i kapittel 3.1.5

Integrering. Omtales i kapitlene 3.1, 3.1.1 og 3.1.3.

Integrering versus mangfold. Omtales i kapittel 3.4

Likhet versus mangfold. Omtales i kapittel 3.3

Rasisme og diskriminering. Omtales bl.a. i kapittel 3.1.6

Segregering. Omtales i kapittel 3.1.2

Del I
Mål og perspektiver

1 Bakgrunn og hensikt

1.1 Innledning

Denne stortingsmeldingen drøfter grunnleggende utfordringer som Norge står overfor når borgerne blir mer forskjellige i livsstiler, tros- og verdiorientering. Endringene skjer i kjølvannet av globalisering og nyere innvandring, særlig fra ikke-vestlige land. Meldingens fokus er ikke på introduksjons- og integreringstiltak for nye innvandrere. Regjeringen mener at perspektivet må utvides. Samfunnsendringene det her snakkes om, har følger for langt mer enn norsk-opplæring, kvalifiseringstiltak og sosiale inkluderingstiltak for nyankomne. De nye utfordringene angår alle i samfunnet; nye innvandrere, etablerte innvandrere, deres barn og resten av befolkningen i Norge.

Regjeringen vil møte utfordringene med en prinsipiell holdning til mangfold og håndtering av forskjellighet. Noen av prinsippene er kjent fra andre politikkområder, bl.a. politikken for deltakelse og like muligheter, og mot rasisme og diskriminering. Der det er relevant, trekkes også introduksjonspolitikken for nyankomne inn. Erfaringer fra same- og minoritetspolitikken blir beskrevet, men er ellers ikke tema for meldingen. Hensikten er å se på helhet og sammenhenger, drøfte prinsipper og verdistandpunkt, og ikke gå i dybden på avgrensede fagtema eller enkelttiltak.

1.2 Meldingens vinkling og disposisjon

Norge har alltid hatt innvandring. Innvandringen de siste 35 år har imidlertid hatt større omfang og en annen sammensetning enn tidligere, og har således ført til betydelige endringer i befolkning og samfunnsliv. Ca. hver åttende innbygger har enten mor eller far, eller begge, som er født i utlandet. Innslaget av ikke-vestlige innvandrere har økt kraftig.

Regjeringen mener at utviklingen beriker Norge og gjør samfunnet mer variert og spennende. Innvandring medfører arbeidskraft og kompetanse, og øker samfunnets verdiskapning. Det nye mangfoldet betyr samtidig flere oppfat-

ninger av hvordan det er godt og riktig å leve. Det blir synlig i bl.a. barneoppdragelse, familieforhold, kjønnsrollemønstre og religionens plass i folks dagligliv. Temaene utfordrer toleransegrensene, og setter følelser i sving. Tilsvarende spørsmål blir debattert i flere andre land. Mange bekymrer seg for kultur- og religionskonflikter og er redde for utviklingen. Regjeringen tar uroen alvorlig. Den leder oss til spørsmålet om hvordan flertallsinteresser skal balanseres mot mindretallsinteresser ut fra en demokratisk og menneskerettslig synsvinkel, og hvordan vi kan verne om enkeltmenneskets friheter, uten å undergrave samfunnsinteresser. Noe må være felles og holde samfunnet sammen.

Meldingens første del drøfter verdi- og prinsipp-spørsmål. Regjeringens hensikt er

- å skape ny oppmerksomhet og bred oppslutning rundt en kjerne av grunnleggende rettigheter, plikter og kjøreregler. Siktemålet er å legge grunnlaget for gode forhold mellom befolkningsgrupper og fortsatt harmonisk sameksistens i «det nye Norge». Tiltak som tilrettelegger for dette, kan kalles politikk for mangfold gjennom inkludering og deltakelse.
- å ta tydelig stilling til dagsaktuelle og kontroversielle saker på prinsipielt grunnlag. Frihet og ansvar for enkeltmennesket er sentrale verdier for regjeringen. Politikere, samfunnsledere og opinionsdannere har et spesielt ansvar for å innta prinsipielle og ikke situasjonsbestemte standpunkt.
- å gi en kortfattet framstilling av hvordan første-generasjons innvandrere og deres etterkommere plasserer seg i samfunnsbildet, og angi realistiske mål. Utviklingen mellom generasjonene er den viktigste målestokken på om politikken er på rett vei. Meldingen har et fyldig vedlegg som beskriver dagens situasjon på en rekke samfunns- og levekårsområder.

I meldingens andre del setter regjeringen søkelyset på viktige utfordringer framover og angir retning og prinsipper for virkemiddelbruk, eksemplifisert med konkrete tiltak og parallelle politiske prosesser.

- Nye forskjeller og nye behov i befolkningen krever nytenkning rundt samfunnsløsninger og ansvarsfordeling. Lik behandling av folk som er forskjellige, opprettholder ulikheten. Meldingen peker på fire fokus-områder: Voksnes ansvar for barns muligheter, like muligheter i utdanning, innpass og muligheter i arbeidslivet, og brukernes behov og tilpasning av offentlige tjenester.

Meldingen ser spesielt på situasjonen for barn og unge som vokser opp i Norge med foreldre som har innvandret.

- Regjeringen peker på sammenhengen mellom foreldrenes levekår og holdninger, og deres barns framtidsutsikter i Norge. Regjeringen venter at voksne innvandrere innretter seg slik at det ikke skaper hindringer for at barna kan delta i det norske samfunnet og gjøre selvstendige valg. Samtidig må myndighetene tilrettelegge for et samfunnssystem og et holdningsklima som bidrar til inkludering og likeverdighet.

Regjeringen vil med meldingen legge grunnlag for en ny og mer inkluderende forståelse av hva det vil si å være norsk.

- Regjeringen mener at mangfold, og ikke likhet, er det normale og ønskelige. Hvem som skal betraktes som norsk, må også omfatte innbyggere som ser annerledes ut enn flertallet, mennesker med ulike slektshistorier, hverdagsliv, religion, tradisjoner, skikker, verdiorienteringer og hjemmespråk.

1.3 Bred prosess, viktige spørsmål

Meldingens tema angår alle i Norge. Derfor ba regjeringen om synspunkter fra mange enkeltpersoner, forskere, interesseorganisasjoner, kommuner og andre på et tidlig stadium. Regjeringen inviterte til mer enn 20 konsultasjoner og idémøter i 2003. Det ble opprettet en elektronisk postkasse som var åpen for alle. Regjeringen formulerte et knippe overordnede spørsmål som utgangspunkt for refleksjon og innspill. Spørsmålene ble presentert på konsultasjonsmøtene og på Kommunal- og regionaldepartementets hjemmeside. Følgende spørsmål dannet utgangspunkt for meldingsarbeidet:

- Hvilke utfordringer står Norge overfor som flerkulturelt samfunn, og hvordan bør vi løse disse utfordringene?

- I hvor stor grad skal samfunnets offentlige tjenester tilrettelegges og tilpasses en befolkning som består av mennesker med ulik etnisk og religiøs bakgrunn, for eksempel i forhold til eldreomsorg, helsesektor, skole?
- Hva er et privat anliggende, og hva kan og bør styres?
- På hvilke områder er ulikhet ønskelig og uproblematisk, og på hvilke områder bør vi etterstrebe likhet?
- Hva bør offentlige myndigheter ta ansvar for, og hva bør være opp til frivillige organisasjoner og enkeltpersoner?
- I hvor stor grad skal man stille krav om at nyere etniske minoriteter og innvandrere skal tilpasse seg rådende normer, skikker og regler?
- Hva bør man kreve av majoritetsbefolkningen i møte med minoriteter?

Noen perspektiver har avtegnet seg klarere i løpet av prosessen. Disse gjenfinnes i meldingen. Andre innspill og problemstillinger har ikke fått samme plass og oppmerksomhet.

Regjeringen takker for stort og bredt engasjement fra alle som har bidratt.

1.4 Meldingens verdiplattform

Samarbeidsregjeringens verdigrunnlag er skissert i Sem-erklæringen. Erklæringen, og momentene nedenfor, beskriver hva regjeringen vil legge vekt på når ulike politiske hensyn må veies mot hverandre.

- Innvandring er en følge av Norges plass i verdenssamfunnet og gir et viktig bidrag til økonomisk og kulturell utvikling. Det medfører også humanitære forpliktelser. Regjeringen vil fortsatt føre en regulert innvandringspolitikk.
- Alle som bor i Norge, må sette seg inn i grunnlaget for norsk demokrati, samfunnsliv og politikk. Alle må følge Norges lover og respektere menneskerettighetene.
- Enkeltmennesket skal stå i sentrum. Regjeringen vil verne om respekten for å være annerledes. Alle må akseptere at andre har rett til å foreta selvstendige valg av meninger, verdier, religion og levemåte. Det gjelder både kvinner og menn.
- Kvinner og menn er likeverdige og må gis like rettigheter og muligheter til å delta i og påvirke samfunnsutviklingen.

Boks 1.1 Mangfoldet i befolkningen er ikke nytt: Samer og nasjonale minoriteter

Dagens mangfold i befolkningen er ikke bare et resultat av innvandring. Staten Norge er grunnlagt på territoriet til to folk: samer og nordmenn. Samene er Norges urfolk. I tillegg har det i de siste hundreårene også bodd nasjonale minoriteter i landet. De nasjonale minoritetene er minoritetsgrupper med etniske, språklige, kulturelle og/eller religiøse særtrekk som har langvarig tilknytning til statens territorium. Kvener, skogfinner, romanifolket (taterne/de reisende), jøder og rom (sigøynere) er nasjonale minoriteter i Norge.

Selv om samer, nasjonale minoriteter og innvandrere har ulik tilknytningstid til Norge og ellers skiller seg fra hverandre på mange måter, har de også noen felles utfordringer. Rasisme og diskriminering rammer for eksempel både samer, personer som tilhører nasjonale minoriteter og innvandrere.

Hvor mange tilhører urfolk og nasjonale minoriteter?

Vi vet ikke nøyaktig hvor mange samer og personer som tilhører nasjonale minoriteter som bor i Norge. Opplysninger om etnisk bakgrunn blir ikke registrert av offentlige myndigheter. Det er ca. 11 000 samer som har registrert seg i samemanntallet for å kunne stemme ved sameingsvalg. Vi vet at det er langt flere samer i Norge, men ikke hvor mange. Innenfor den samiske folkegruppen finnes et rikt mangfold. Dette mangfoldet tar form av ulike samiske språk/hoveddialekter, kulturelle uttrykk, bosetningsmønster og næringstilpasninger. Den nord-samiske gruppen er tallmessig den største. I tillegg finnes sørsamer, pitesamer, lulesamer og østsamer/skoltesamer.

I St.meld. nr. 15 (2000-2001) Nasjonale minoriteter i Norge gis det et anslag over hvor mange personer som tilhører de ulike gruppene av nasjonale minoriteter. De fleste jødene i Norge er medlemmer av de mosaiske trossamfunnene i Oslo og Trondheim, som til sammen har omtrent 1 100 medlemmer. Trolig er det mellom 10 000 og 15 000 personer som regner seg som kvener eller som personer av svensk/finsk ætt i Norge. Den

tradisjonelle gruppen av rom (sigøynere) i Norge omfatter trolig 300 til 400 personer, mens det kan være noen tusen personer som tilhører romanifolket (taterne/de reisende). En regner med at det finnes flere hundre personer i Norge som identifiserer seg som skogfinner.

Det rettslige grunnlaget for politikken for samer og nasjonale minoriteter

Grunnloven § 110a og sameloven er grunnlaget for regjeringens samepolitikk og målsettingen om å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppen kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv. Lovbestemmelser som skal sikre samisk språk, kultur og samfunnsliv finnes også blant annet i menneskerettsloven, opplæringsloven og reindriftsloven. Norge har også folkerettslige forpliktelser overfor sitt urfolk. ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater er sentral. Dette er den eneste konvensjonen som kun omhandler urfolks rettigheter. FN-konvensjonen om biologisk mangfold, artikkel 8 (j), er også relevant. Samene er imidlertid også en etnisk, kulturell og språklig minoritet, og konvensjoner som omhandler minoriteters rettigheter vil derfor kunne ha betydning for samene. De viktigste konvensjonene som omhandler minoriteter er FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27, den europeiske pakta om regions- eller minoritetsspråk og Europarådets rammekonvensjon om vern av nasjonale minoriteter. De sistnevnte konvensjonene legger også grunnlaget for regjeringens politikk overfor de nasjonale minoritetene. Det som skiller urfolk fra de nasjonale minoritetene og ILO-konvensjon nr. 169 fra de øvrige konvensjonene som beskytter minoritetene er i hovedsak urfolks tilknytning til deres tradisjonelle landområder. Det er vesentlig for at samene skal kunne bevare sin kultur at de får muligheten til å bevare tilknytningen til landområdene. Regjeringens urfolks- og minoritetspolitikk skal utvikles i samsvar med folkeretten og den internasjonale normutviklingen på feltet.

- Respekten for andres valgfrihet og rettigheter gjelder også for unge mennesker som vil velge annerledes enn foreldrene. Regjeringen vil i gitte situasjoner, der barn og voksnes rettigheter er i konflikt, kunne tillegge hensynet til barns rettigheter større vekt enn rettigheter for voksne.
- Noen skikker, tradisjoner og handlinger som praktiseres i miljøer i Norge harmonerer dårlig med prinsippene foran, selv om de ikke rammes av norsk lov. Regjeringen vil søke å påvirke holdninger og handlemåter som den mener er uheldige eller uønskede. Dette vil vi gjøre ved å innta klare standpunkt, føre dialog, drive holdningsskapende arbeid og bruke demokratiske virkemidler. Retten til å være annerledes og verdsettingen av mangfold betyr ikke at regjeringen mener at all annerledeshet er udelt positiv.
- Staten og samfunnets ordninger må tilpasse seg mangfoldet i befolkningen, og tjenestetilbudet må tilpasses. Regjeringen ønsker likeverd – ikke likhet. Regjeringen vil aktivt motarbeide rasisme og diskriminering. Regjeringen vil arbeide for at det ikke utvikler seg systematiske og store levekårsforskjeller som følger etniske skillelinjer.
- Alle må lære seg tilstrekkelig norsk til å kunne være aktivt med i samfunnslivet. Norsk er viktig i arbeidsliv og utdanning, og for å forstå samfunnet man bor i og kunne samhandle med omgivelsene.

2 Norge i dag. Noen nøkkeltall og perspektiver

2.1 Tallenes tale

Ved inngangen til 2004 hadde 7,6 prosent av den totale befolkningen i Norge to utenlandsfødte foreldre, jf. vedleggets kapittel 1. Disse utgjør *innvandrerbefolkningen*, og omfatter ca. 349 000 mennesker. Av disse er nær 60 000 født i Norge, og omtales i meldingen som *etterkommere* i statistisk forstand, jf. meldingens begrepsliste. De øvrige – ca. 289 000 mennesker – utgjør førstegenerasjon *innvandrere*. Disse omtales i meldingen som førstegenerasjon innvandrere, eller bare innvandrere.

Hvis man i tillegg regner med personer som kun har en forelder som er født i utlandet, kommer tallet på *personer med innvandrerbakgrunn* opp i nær 12 prosent. Dette utgjør over en halv million mennesker – 542 000 – som alle har direkte slektstilknytning til utlandet gjennom mor eller far, eller begge. Mange har familie i flere verdensdeler.

Innvandrerbefolkningen i dag rommer folk fra 208 land. Siden 1990 er innvandrerbefolkningen fordoblet. Gruppen med ikke-vestlig landbakgrunn har økt mest, og utgjorde 72 prosent av innvandrerbefolkningen pr. 1. januar 2004, eller ca. 250 000 mennesker. Rundt 100 000 personer har kommet til Norge av flukttårsaker.

Et nytt utviklingstrekk er at barn født av innvandrere i Norge nå begynner å bli voksne selv. Imidlertid er etterkommergenerasjonen svært ung fremdeles. Knappt 4 prosent av de nær 60 000 etterkommerne er over 30 år, og nesten alle de eldste har foreldre fra Vest-Europa. Etterkommerne av de første arbeidsinnvandrerne fra ikke-vestlige land er i tyveårene eller yngre. Barn av pakistanske innvandrere er den klart største gruppen over 18 år. Litt over 60 prosent av de ikke-vestlige etterkommerne er under ti år ved inngangen til 2004. For de yngre årskullene kommer familiene fra mange flere forskjellige land enn de eldre.

Barn og unge under 25 år som enten selv har innvandret, eller som er født i Norge av førstegenerasjons innvandrere, utgjør drøyt en tredel av innvandrerbefolkningen. Det tilsvarer nesten 120

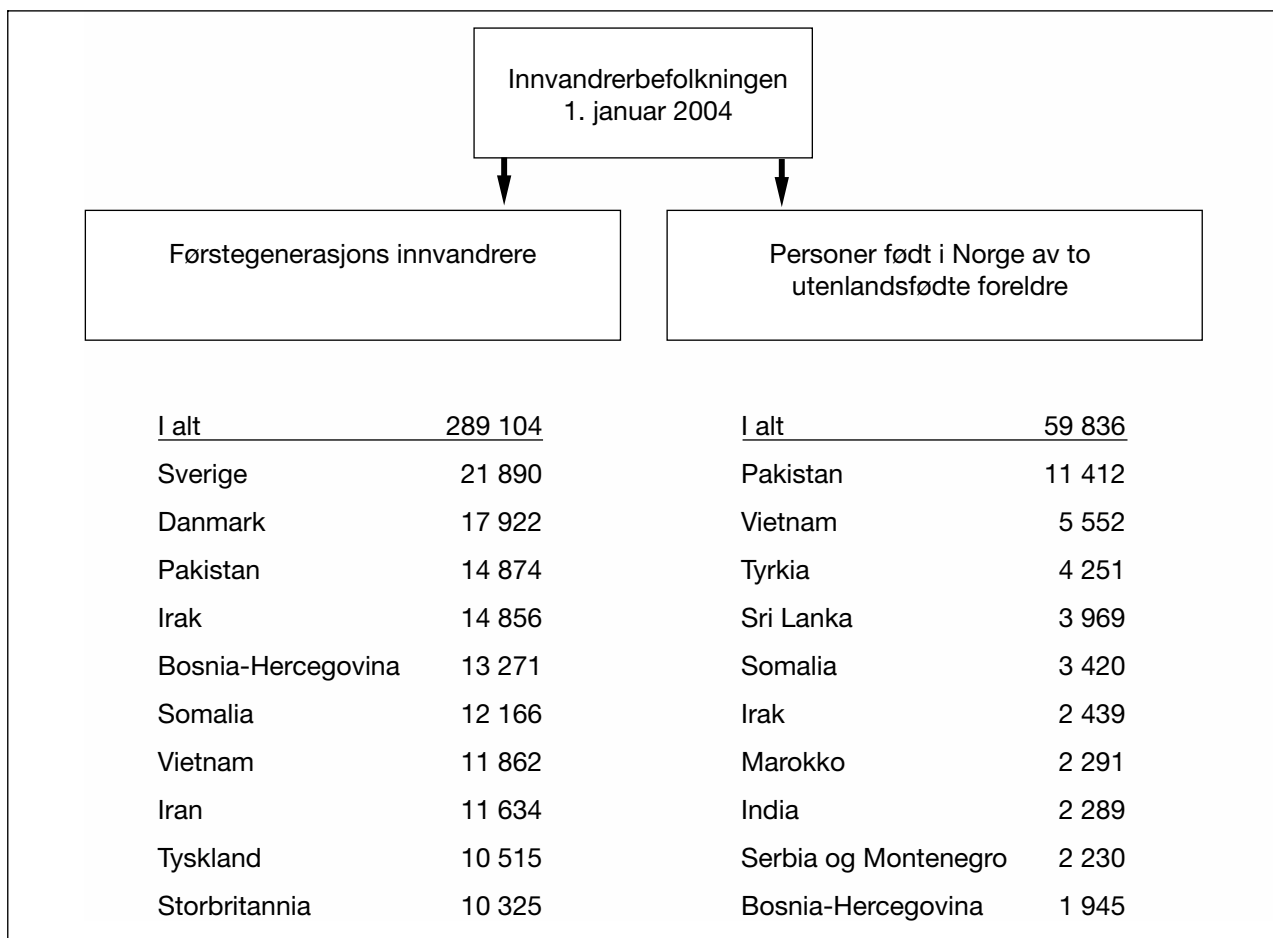
000 personer ved inngangen til 2004. Denne meldingen har barn og unge som vokser opp i Norge med innvandrede foreldre som gjennomgående fokus.

2.2 Etablert innvandrerbefolkning og nye innvandrere

Befolkningsbildet er i konstant endring. På en og samme tid vil den etablerte innvandrerbefolkningen øke, nye innvandrere og flyktninger komme til, og noen flytte ut. Det vil si at befolkningen alltid vil bestå av grupper med forskjellig botid og tilknytning til landet. Dette kan også være tilfellet innenfor en og samme familie. De siste årene har det til enhver tid bodd ca. 100 000 mennesker i landet som har vært her mindre enn fem år. EØS-utvidelsen i mai 2004, og internasjonaliseringen av økonomi og arbeidsmarked, vil på sikt kunne øke tallet på personer som vil bo og arbeide i Norge for en kortere periode. De viktigste gruppene av nye innvandrere er følgende:

- *Flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag.* Internasjonale avtaler forplikter Norge til å gi asyl og beskyttelse til mennesker på flukt. Dette er del av Norges internasjonale, humanitære ansvar.
- *Arbeidsinnvandrere.* Norge har i mange år hatt regulert arbeidsinnvandring. Det frie nordiske arbeidsmarkedet og EØS-avtalen er bakgrunn for en betydelig del av arbeidsinnvandringen. I tillegg legges det til rette for en viss arbeidsinnvandring fra land utenfor EU/EØS.
- *Familiегjenforening og familieetablering.* Dette er den viktigste innvandringsårsak de siste årene. Mange kommer for å gjenforenes med familie som bor her allerede. Andre gifter seg og danner nye familier.

Innvandring berører etter hvert mange familier og enkeltmennesker i alle deler av befolkningen. Hvert fjerde ekteskap som ble inngått i 2002, var mellom en norsk og en utenlandsk statsborger. Kun i et mindretall av giftemålene var den norske statsborgeren opprinnelig av en annen nasjonali-



Figur 2.1 De ti største nasjonalitetsgruppene. Førstegenerasjons innvandrere og personer født i Norge av to utenlandsfødte foreldre. 1. januar 2004.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Befolkningsstatistikk pr. 2004

tet. Det har vært en økende tendens til at norske menn gifter seg med ikke-vestlige kvinner. Kvinnene kommer de senere årene for en stor del fra Thailand, Filippinene og Russland.

Ca. 16 000 adoptivbarn fra utlandet bidrar også til den utseendemessige variasjonen i befolkningen. Adopterte utgjør ca. 1 – 1,5 prosent av de årlige barnekullene. Kina har fire år på rad vært det største adopsjonslandet med 280 adopterte barn i 2003. Selv om de er født i utlandet, og tidligere ble regnet til innvandrerbefolkningen, er adopterte i dag holdt utenfor statistikken fordi deres adoptivforeldre som regel har norsk bakgrunn. Å ha et utenlandsfødt barn betyr at mange familier må forholde seg til rasisme og diskriminering på måter de ellers ikke ville gjort.

Regjeringens oppfatning er at det i framtidens samfunn vil bli mindre meningsfylt å trekke strenge skiller mellom innvandrere og nordmenn, mellom «dem» og «oss». Regjeringen mener at samfunnsfellesskapet må basere seg på andre for-

hold enn utseendemessig likhet eller felles historie gjennom flere slektsledd.

2.3 Lokale innvandringshistorier og nye generasjoner

Nyere innvandring preger landsdeler, byer og småsteder forskjellig. Personer fra Bosnia – Hercegovina bor over hele landet. Personer med pakistansk opprinnelse er som regel Oslo-folk. Største grupper med bakgrunn fra Chile bor i Oslo, Bergen og Kristiansand. Flest iranere finnes i Oslo, Bærum og Trondheim. Det finnes like mange lokale innvandringshistorier som det finnes kommuner. Mange steder er innvandring nesten ensbetydende med bosetting av nyankomne flyktninger over siste tiårsperiode. Flyktninger fra Irak, Somalia, Afghanistan, Serbia og Montenegro og Iran har dominert de siste fem årene. Det trekker oppmerksomheten mot tiltak som skal inn-

lemme de nye; introduksjons- og integreringstiltak, boligetablering, prosedyrer for familieegjenforening osv..

I Oslo og Drammen, for eksempel, er situasjonen annerledes. Der har det bodd arbeidsinnvandrere siden slutten av 1960-tallet. Disse to byene har også mange flyktninger og nyinnvandrede. I Oslo har en av fem innbyggere to utenlandsfødte foreldre. De utgjør en betydelig del av byens arbeidsstyrke og økonomiske liv, og har skapt synlige forandringer i detaljhandel og uteliv, ungdomsmiljøer og lokalpolitikk.

I Nord-Norge, og særlig Finnmark, har kontakten med Russland blomstret opp. Det har skapt nye impulser i handels- og kulturliv, og lagt grunnlag for vennskap, kjærlighet og ny innvandring. Utover dette har de tre nordligste fylkene mange arbeidsinnvandrere og også noen flyktninger. I Finnmark er det også mange vestlige innvandrere, særlig fra Finland. På landsbasis bor det innvandrere i alle kommuner, og bare to kommuner, Beiarn og Osen, hadde ingen innvandrere fra ikke-vestlige land pr. 1. januar 2004. I 397 av 434 kommuner bodde det minst en flyktning.

Mange av de mest mediefokuserte integreringsdebattene har tatt utgangspunkt i Oslos innvandremiljøer. Ikke sjelden har ungdom med pakistansk familiebakgrunn fått mye omtale. Dette har naturlig sammenheng med at 37 prosent av alle personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn i Norge bor i Oslo, og at personer med pakistansk bakgrunn er den klart største gruppen blant de ikke-vestlige i hovedstaden. Det finnes flere norskfødte barn av pakistanske foreldre i Oslo, enn det totalt sett finnes personer i den ikke-vestlige innvandrerbefolkningen i Bergen, både førstegenerasjon og deres barn medregnet.

De største gruppene av barn født i Norge av foreldre som selv er født i et annet land, har foreldre fra Pakistan, Vietnam, Tyrkia, Sri Lanka og Somalia. Samfunnets første erfaringer med etterkommerne, det positive som det negative, vil naturlig bli forbundet med disse gruppene. Om ti år vil andre grupper har vokst seg større. Det gjenstår å se om nye ungdomskull, med annen kulturell, sosial og religiøs bakgrunn enn de som får oppmerksomhet i dag, vil sette andre spørsmål på agendaen.

Regjeringen vil påpeke at det foregår en holdningsutvikling i befolkningen. Samfunnets reaksjoner på hva som anses som normale problemstillinger, og hva som oppleves som unntak, endrer seg med erfaring. Det man synes er vanskelig og fremmedartet i dag, kan være ukontroversielt i mor-

gen. Dagsorden blir påvirket av hvem som har makt til å sette den. Den offentlige debatten var inntil nylig dominert av voksne mennesker med ungdomstid i Norge på 1950-, 60- og 70-tallet. Disse generasjonene har ikke det samme naturlige forhold til det nye utseendemessige, kulturelle og religiøse mangfoldet som mange av dagens unge. Også i andre land ser man at holdningen til mangfold varierer mellom generasjonene.

2.4 Økt mangfold i tros- og livssyn

Nyere innvandring, kombinert med utviklingen internasjonalt, har ført til større oppmerksomhet rundt det faktum at mennesker i Norge bekjenner seg til ulike trosretninger og livssyn. En økende andel i befolkningen er ikke medlemmer av Den norske kirke. I 2003 var 86 prosent av befolkningen medlemmer av statskirken. Fra 1980 til i dag har det nesten vært en tredobling av medlemmer i tros- og livssynsamfunn utenfor Den norske kirke. I 2003 var det 89 islamske menigheter i Norge med nærmere 76 000 medlemmer. Til sammenligning var det ca. 1 000 i 1980. Medlemstallet i pinsemenighetene talte i 2003 nærmere 46 000 medlemmer fordelt på 248 menigheter. Den romersk-katolske kirken og Den Evangelisk Lutherske Frikirken følger på de neste plassene i antall medlemmer, jf. vedleggets kapittel 7.

Mange innvandrere kommer fra land og samfunn der religion har en større plass i folks hverdagsliv enn i Norge. I noen religioner og trosretninger er den daglige religionsutøvelsen er viktig del av troen, for eksempel å behandle mat på spesielle måter. Religionsmangfoldet reiser spørsmål om hva som skal være myndighetenes oppgave å tilrettelegge for ut fra religiøse hensyn, og hva som ikke skal være det, overfor f.eks. pasienter på offentlige sykehus.

Det er ikke enkelt å trekke klare skiller mellom praksiser og handlemåter som er religiøst begrunnet, og hva som er tradisjon og skikk. Grensene ligger heller ikke fast over tid og kan være forskjellige for eldre og yngre, og ut fra religiøs fortolkning.

Det er fri religionsutøvelse i Norge. Den evangelisk lutherske lære, slik den er organisert i Den norske kirke, er statens offentlige religion. Regjeringen mener det pålegger myndighetene et større ansvar for å vise toleranse for religiøse minoriteter enn i sekulære stater, der alle religioner er prinsipielt sidestilt.

Informasjon og dialog mellom tros- og livssyn-

samfunn, og med myndigheter og befolkningen, er viktig for å unngå at det dannes fiendebilder og for å forebygge konflikter. De senere år er det etablert en rekke faste kontakt- og dialogfora om etikk, tros- og livssynsspørsmål, i tillegg til mer ad hoc preget kontakt. Regjeringen mener interreligiøs dialog er ønskelig og nødvendig for å tilrettelegge for en harmonisk utvikling i flerreligiøse samfunn, og er en kilde til å finne løsninger i vanskelige saker.

2.5 Mye går bra, men mye kan gå bedre

Regjeringens syn er at mange sider ved nyere innvandring har gått bra. Samfunnet har unngått åpen sosial konflikt mellom etniske grupper, av typen man har sett i bl.a. England.

Mange positive utviklingstrekk

Blant innvandrere og deres etterkommere i Norge finner man noen av de mest utdanningsorienterte og skoleflinke, og den mest loyldige ungdommen. En langt større andel av ungdom med innvandrerbakgrunn har ut fra hva de selv oppgir, ingen erfaring verken med kriminalitet, vold eller rus, sammenliknet med ungdom med norsk bakgrunn, jf. vedleggets kapittel 10. Flere jobber hardere med skolearbeidet enn gjennomsnittet, og de fleste oppgir å ha et godt og nært forhold til foreldrene, jf. vedleggets kapittel 2 og meldingens kapittel 6.

Regjeringen vil framheve at svært mange førstegenerasjons innvandrere har nedlagt, og nedlegger, en stor innsats i det norske samfunnet. De jobber hardt og målbevisst, forbedrer livssituasjonen for seg selv og sine og bidrar betydelig til økonomi og samfunnsfellesskap. Det registreres en forbedring av levekår med økt botid. To av tre eier f.eks. sin egen bolig blant innvandrergrupper som har bodd her relativt lenge, som personer fra Tyrkia, Pakistan, Vietnam og Sri Lanka. Innvandrere som slet for noen år siden, klarer seg bedre i dag. Vietnamesere som gruppe kom dårlig ut på bl.a. arbeidsmarkedet for ti år siden, men er i 2004 yrkesaktive over gjennomsnittet blant asiatiske innvandrere. Unge etterkommere fra vietnamesiske familier tar oftere høyere utdanning enn sine jevnaldrende i Norge, og særlig jentene ligger høyt. Utviklingen i levekår for alle grupper går i riktig retning mellom førstegenerasjon og deres etterkommere på de områder det finnes tall. Utdanningsstatistikken forteller at en stor andel

barn av innvandrere tar utdanning ut over det foreldrene har.

I det sivile samfunn deltar flere og flere i politikk og samfunnsdebatt blant både innvandrere og etterkommere, jf. vedleggets kapittel 9. Tatt i betraktning den korte, norske innvandringshistorien i nyere tid, og det faktum at etterkommerne knapt har rukket å bli voksne, er tendensen oppmuntrende. Innvandrerbefolkningen taler ikke med en røst, like lite som resten av befolkningen gjør det. Det gjelder også i såkalte «innvandrer-saker». Her kan frontene være meget skarpe innad i miljøene, og mellom miljøer. Dette mener regjeringen er et sunnhetstegn. Det bidrar til å rette søkelyset på hva enkeltmennesket står for, på den enkeltes politiske og verdimeslige standpunkt, og ikke på innvandrerbakgrunn eller hva slags religion man tilhører. Mangfold i meninger er likeså en forutsetning for å føre en åpen og kritisk samfunnsdialog og skape et velfungerende demokrati.

Utviklingstrekk som bekymrer

Men bildet er svært sammensatt. Mønsteret når det gjelder samfunnsdeltakelse og levekår varierer mellom innvandrere og deres etterkommere, og etter botid for innvandrere. Situasjonen forbedrer seg over tid. For begge generasjoner ser man ulike mønstre for kvinner og menn, og store forskjeller etter hvilket land familien kommer fra. Noen er i full aktivitet i arbeidslivet og har brukbar inntekt, men lever mer sosialt tilbaketrukket fra storsamfunnet. Andre er mer synlige i offentligheten, men deltar som gruppe mindre i arbeidslivet og har lavere yrkesinntekt. Ulik utdanningsnivå mellom ulike grupper gjør bildet enda mer komplisert, siden utdanningsnivå har stor betydning for situasjonen på andre levekårsområder. Dagens forskning og statistikk om innvandrerbefolkningens levekår i Norge forteller mye om forskjellene, men mindre om årsakene til disse forskjellene.

Selv om mye går i riktig retning, er det trekk ved situasjonen som skaper bekymring. Blant barn og unge med innvandrerbakgrunn er det en større andel som gjør det dårligere i skolen enn blant andre elever, og flere som faller fra underveis i skoleløpet, jf. meldingens kapittel 10 og vedleggets kapittel 2. Barn som ankommer Norge underveis i skolegangen står overfor ekstra store utfordringer.

Fattigdom rammer også skjevt. Kommer et barn fra en innvandret familie med ikke-vestlig

bakgrunn, er sannsynligheten i dag mye større for at familien lever i vedvarende inntektsfattigdom enn for andre barn, eller at familien mottar sosialhjelp for en kort eller lengre periode jf. vedleggets kapittel 3. Dette kan igjen virke inn på barnas muligheter for å inkluderes i fritidsaktiviteter og knytte vennskap med andre barn, jf. vedleggets kapittel 8.

Også kriminalitetsstatistikken viser urovekende og bekymringsfulle tall. Personer med innvandrerbakgrunn er overrepresentert på nesten alle kriminalitetsområder, jf. vedleggets kapittel 10. Selv om det dreier seg om en liten gruppe i den store sammenhengen, gir det grunn til bekymring og kan lett bidra til å stigmatisere hele befolkningsgrupper på et feil og unyansert grunnlag. Kriminalitetstallene for personer med innvandrerbakgrunn har ingen enkel forklaring, men man vet at det er nære koblinger mellom dårlige levekår og risiko for å begå kriminalitet. Faren for tilbakefall øker med antall ganger man kommer i kontakt med politiet, og det er sammenheng mellom tidlig problematferd og senere kriminalitet. Det er derfor viktig å reagere tidlig. Barn og unge, uansett bakgrunn, må få sjansen til å hevde seg i skolen og samfunnet ellers, så ikke kriminalitet blir en alternativ måte å søke status på, slik det er for enkelte i dag. De samme krav og forventninger til lovydlig atferd gjelder for alle i samfunnet. Straff må kombineres med forebyggende arbeid. Det forebyggende arbeidet må ta utgangspunkt i at borgernes forutsetninger er forskjellige.

Til tross for tendensen til økende deltakelse, finnes det unge med innvandrerbakgrunn som stiller seg spørsmålet om de er ønsket som del av det norske samfunnet. De opplever at det er snevre rammer for hva som er akseptert væremåte og hvordan man kan se ut for å kunne kalle seg norsk. En del opplever diskriminering, skepsis og fordommer og blir minnet om at andre ser på dem som annerledes. Andre har vært utsatt for rasistisk motivert vold og trakassering. Angrepet på World Trade Center i New York den 11. september 2001 innvarslet et stemningsskifte overfor muslimer over hele verden.

Blant innvandrerbefolkningen finnes det også enkelte grupper med store helseproblemer og sjeldne sykdomsbilder, jf. vedleggets kapittel 6. Flukterfaring og krigsopplevelser er noe mange må leve med i hverdagen. Noen pådrar seg sykdommer som de ikke hadde før de kom til Norge, fordi utvandringen har endret levemåten og medført ny livsstil eller nye belastninger. Det finnes også enkelte grupper med helseproblemer og syk-

dommer de har fått med seg fra opprinnelseslandet, og som de må leve med resten av livet. Blant de første større gruppene av arbeidsinnvandrere er det nå flere som er på trygd enn befolkningsgjennomsnittet. Det gjelder særlig marokkanere, pakistanere og tyrkere, og andelen uføretrygdete er høyere enn gjennomsnittet i befolkningen for alle aldersgrupper, jf. vedleggets kapittel 3.

I første kvartal 2004 var hver sjettede arbeidsledige en innvandrer. Arbeidsledigheten er høyere enn gjennomsnittet for alle grupper med innvandrerbakgrunn. Forskjellene er minst for vest-europeiske innvandrere og størst for de fra Afrika. Også etterkommere som er blitt gamle nok til å gå ut i arbeidslivet har noe høyere arbeidsledighet enn andre i samme alder, men her er forskjellene mye mindre enn for førstegenerasjon. For gruppen 16 – 24 år er det ingen forskjell i forhold til jevnaldrende. Innvandrerbefolkningen har lavere inntektsnivå enn andre grupper, og inntektsgapet holder seg, selv om det reduseres over tid. Den nylig avsluttede Makt- og demokratiutredningen advarer mot en ny etnisk underklasse. Selv om stortingsmeldingen viser at bildet er sammensatt, er dette en utfordring som regjeringen tar svært alvorlig. Regjeringen tar sikte på å følge opp Makt- og demokratiutredningen med en stortingsmelding våren 2005.

At samfunnet klarer å inkludere alle, er en sentral utfordring for inkluderings- og mangfoldspolitikken og for å nå målet om harmonisk sameksistens. En effektiv introduksjons- og integreringspolitikk som korter ned tiden det tar før nyankomne kan stå på egne ben uten offentlig støtte, vil gi stor samfunnsøkonomisk gevinst.

Regjeringen konstaterer at summen av levekår forteller at en del er løsere tilknyttet samfunnsfellesskapet enn ønskelig. Noen har ikke lært seg tilstrekkelig norsk, noen lever isolert fra storsamfunnet. Det gjelder særlig en del kvinner. Isolasjonen kan skyldes egne, frie valg, andre ganger press fra miljøene. Noen ganger forklares situasjonen best som resultat av diskriminerings-, marginaliserings- og fattigdomsproblematikk. Noen ganger spiller personlige preferanser, tradisjoner og skikker sammen med fattigdom og dårlige levekår og forsterker hverandre med negativt resultat. Hvert enkelt element kan være vanskelig å skille ut. Offentlig innsats for å legge til rette for et mer inkluderende samfunn og forebygge sosial utstøting hører inn under et bredt spekter av politikkområder og omtales bl.a. i regjeringens tiltaksplan mot fattigdom.

Alle må yte

Regjeringen venter at alle borgere deltar og yter det de kan og makter. Det gjelder selvsagt også for innvandrere. Samtidig må kravene som stilles være realistiske, og politikken må legge til rette for at folk kan oppfylle dem. Denne stortingsmeldingen skiller klarere mellom mål for samfunnsdeltakelse og tilhørighet for innvandrere, og mål for deres etterkommere. Begrunnelsen er at de to gruppene har vesentlig forskjellig utgangssituasjon. Voksne innvandrere må overvinne noen særskilte hindringer, som å lære norsk og bli kjent med det nye samfunnet. Mange opplever at de ikke får full uttelling for medbrakt utdanning og arbeidserfaring. En voksen innvandrer som kommer til Norge, har i tillegg tilbrakt mange år i andre land. Båndene dit, og til mennesker der, påvirker hvor sterk det er realistisk at den følelsesmessige tilknytningen til Norge kan bli. Borgere som har vokst opp i Norge i innvandrede familier har et annet utgangspunkt. I den grad det oppstår politiske bekymringer for den ene gruppen, eller for den andre, er problemstillingene ulike og tiltakene som bør iverksettes forskjellige.

Regjeringen er særlig opptatt av hvordan det går med barn av innvandrere. De levekår, holdninger og verdiorienteringer som innvandrede foreldre har, er en viktig del av oppvekstvilkårene til neste generasjon, jf. meldingens kapittel 9. Det kobler meldingens tema til introduksjons- og integreringspolitikken for nyankomne voksne, som også omtales i meldingen. Hvordan etterkommerne vil plassere seg innenfor det norske samfunnet over tid, blir den viktigste målestokken på om inkluderings- og mangfoldspolitikken lykkes. Utjevning av levekårsforskjeller for barn må skje på mange måter, ved selektive tiltak og gjennom like muligheter i barnehage og utdanning.

2.6 Ny generasjon, nye muligheter

Barn og unge av innvandrede foreldre opplever mange av de samme konflikter i forhold til foreldrene som andre. I tillegg har de utfordringer som andre ikke har. Det gjelder særlig der hvor foreldrene har vokst opp under helt andre samfunnsforhold enn hva barna møter i dagens Norge. Dette kan skape konflikt mellom forventninger fra familien, og forventninger fra samfunnet ellers. Tema kan være grad av selvstendighet, retten til å gjøre valg på tvers av familiens ønsker, seksualitet, kjønnsrollemønstre, eller sterkt for-

ventningspress om å ta utdanning og gjøre karriere på bestemte fagfelt. Foreldrenes verdiorientering, egne erfaringer, utdanningsnivå og kulturelle og religiøse bakgrunn spiller inn. I de senere år er det avdekket at undertrykkende tradisjoner og ulovlige skikker blir praktisert innenfor visse miljøer og nasjonalitetsgrupper som bor i Norge. Nye former for ungdoms- og kjønnsrolleproblematikk er løftet fram. Det er viktige tema i meldingens kapitler 5 og 6.

Shahzad Abid, økonom med bakgrunn fra en innvandret familie fra Pakistan, lanserte uttrykket «sjansegenerasjonen» i en avis-kronikk høsten 2003. Poenget er at unge fra innvandrede familier har mange muligheter i det norske samfunnet, og at mulighetene må gripes. Dette er et optimistisk perspektiv som regjeringen deler. Etterkommerne går en vei som ingen i Norge har gått før dem. Enten de liker det eller ikke, vil de bli rollemodeller for dem som kommer etter. Hvilke valg de gjør, og hvordan de greier seg i samfunnet, vil virke inn på hvordan hele miljøer blir betraktet av befolkningen ellers. Det er i alles interesse at de lykkes på linje med andre.

Regjeringen vil at ungdommen skal gjøre selvstendige valg og bruke friheten som tilbys. Noen ganger vil valgene gå på tvers av familiens og venners forventninger. Omgivelsene kan likevel velge å støtte de unge som ønsker å benytte seg av samfunnets muligheter. Innsatsen må uansett den enkelte ta ansvar for selv.

Myndighetene kan på sin side legge til rette for at alle unge får anledning til å velge det de mener er riktig for seg selv. Regjeringen vil motarbeide forhold som hindrer like muligheter og valgfrihet, enten barrierene finnes i storsamfunnet eller i de unges sosiale omgivelser. Derfor vil den motarbeide skikker, tradisjoner og handlinger som virker undertrykkende og begrensende.

Hva dette innebærer, har vært lite konkretisert i politikken til nå, utover å hindre handlinger som er åpenbart ulovlige. Håndteringen av uønskede, men ikke ulovlige handlinger, er derfor blant de tema som meldingen drøfter. Dette berører blant annet spørsmålet om grensene for offentlige intervensjoner i personers private liv.

2.7 Noen internasjonale perspektiver

Europarådets ministerkonferanse ga i år 2000 sin tilslutning til rapportene *Diversity and cohesion: new challenges for the integration of immigrants and minorities* og *Framework of integration poli-*

cies. Også EU har satt integreringspolitikk høyere på den politiske dagsorden enn før.

Europarådet skisserer i rapportene en helhetlig politikk for integrering i et flerkulturelt samfunn. Flere elementer bør være på plass for å dekke utfordringene:

- Politikk og tiltak beregnet på nyinnvandrede. Denne gruppen har spesielle behov.
- Politikk og tiltak som sikrer like muligheter og etnisk likestilling. Målet er å gi alle samme muligheter til å lykkes sosialt og økonomisk og delta på linje med andre. Forebygging av rasisme og diskriminering går igjen som en rød tråd. Ingen må utestenges på usaklig grunnlag i arbeidslivet, boligmarkedet, ved helsetjenester eller i utdanning. Tema som kultur, religion og språk er også viktige.

Regjeringen har arbeidet aktivt for å forbedre innsatsen på disse områdene, bl.a. gjennom introduksjonsordning for nyankomne, forslag om innføring av obligatorisk norskopplæring, handlingsplan mot rasisme og diskriminering og ny lov mot diskriminering på grunnlag av etnisitet, religion mv. Denne stortingsmeldingen dekker delvis også den tredje dimensjonen i Europarådets anbefaling:

- Politikk, tiltak og institusjonelle løsninger må være på plass for å håndtere et samfunn med en etnisk variert og flerkulturell befolkning, samt ny innvandring. Samfunnet må skaffe seg kunnskap om hva som er barrierer og muligheter, og evaluere virkningen av politikk og tiltak overfor ulike befolkningsgrupper.

I tillegg til punktene foran, nevner Europarådsrapportene betydningen av rettslige forutsetninger for en god integreringsprosess. Det er bl.a. de rammer som gis av landenes utlendingslovgivning, statsborgerskapsbestemmelser og rettslige beskyttelse mot rasisme og diskriminering. Europarådet påpeker at det er nødvendig å ansvarliggjøre samfunnsaktører som har spesiell mulighet til å påvirke hvordan integreringsprosessene vil forløpe. Statlige myndigheter har et særlig ansvar. Det samme gjelder politikere og media.

Regjeringen mener at en politikk for mangfold bør etterstrebe å se sammenhengen mellom ulike politikkområder. En NOU med forslag til ny utlen-

dingslov skal legges fram i oktober 2004, jf. meldingens boks 5.3, og en odelstingsproposisjon med forslag til ny statsborgerskapslov skal fremmes for Stortinget høsten 2004.

I forarbeidene til meldingen ble Canada studert spesielt. Årsaken er at Canada var det første land i verden som i 1971 vedtok en offisiell politikk for flerkulturalisme (Multiculturalism Policy). Norge og Canadas innvandringshistorier er svært forskjellige, og erfaringer kan ikke overføres direkte. Canada har imidlertid en grunnleggende positiv holdning til innvandring som regjeringen mener at Norge kan lære av. Gjennom politiske og nasjonale symbolhandlinger legger canadiske myndigheter vekt på å inkludere innvandrere. «Vi som bor i Canada» omfatter alle med lovlig opphold. Landet ser på tilpasninger av samfunnets fellesordninger og tjenester til nye befolkningsgrupper som en naturlig del av politikk og samfunnsutvikling. Samtidig er myndighetene tydelige på hva som er canadiske fellesverdier, og på betydningen av å lære landets offisielle språk, som er engelsk eller fransk. Regjeringen mener at Canada kan gi Norge viktig inspirasjon ved måten de kombinerer en positiv og inkluderende holdning til innvandring, med tydelige krav og forventninger.

Sommeren 2004 la United Nations Development Programme (UNDP) fram sin årsrapport om Human Development. Rapporten heter Kulturell frihet i en mangfoldig verden. Rapportens budskap er at kulturell frihet er en vesentlig del av menneskelig utvikling. Mennesker må ha frihet til å velge hvordan de vil leve og uttrykke seg, uten å bli utsatt for diskriminering, undertrykking eller latterliggjøring. Det er behov for større respekt for mangfold og for sterkere forpliktelse til enhet. Nøkkelordene er toleranse og respekt for menneskerettighetene. Kulturell praksis som krenker menneskerettighetene og gir individene ulike muligheter, for eksempel kvinner, kan ikke aksepteres. Rapporten vier stor oppmerksomhet til identitetsproblematikk, og fastslår at det må anerkjennes at folk har flere og sammensatte identiteter. Rapportens problemstillinger drøftes i første rekke i forhold til urfolk og nasjonale minoriteter, men også til nyere innvandring. Flere problemstillinger er de samme som i denne stortingsmeldingen.

3 Perspektiver og begreper i den politiske debatten

Mange begreper i debattene om flerkultur og integrering innbyr til uklarhet. Det avspeiler at virkeligheten er kompleks. Det er en utfordring å skille problemstillinger fra hverandre, forenkle og samtidig se nødvendige sammenhenger. Dette kapitlet tar for seg hvordan en del sentrale begreper har vært brukt de siste årene. Gjennomgangen drøfter den politiske og faglige bakgrunnen for forslagene til nye mål i meldingens kapittel 4, for innvandrere, etterkommere og alle som bor i Norge. Regjeringens mål er et inkluderende samfunn der alle skal gis mulighet for å oppleve sosial tilhørighet, og gjennom deltakelse i arbeids- og samfunnsliv, jf. St.meld. nr. 6 (2002–2003) Tiltaksplan mot fattigdom.

3.1 Integrering: Forskjellige betydninger

Det blir ofte uttrykt bekymring for at enkeltpersoner, befolkningsgrupper eller miljøer ikke er «godt nok integrert». Enkelte hevder at integreringspolitikken er mislykket. Den som sier dette har sannsynligvis et bilde av hvordan det helst *burde* være. Problemet er at det ikke finnes en enhetlig oppfatning eller definisjon av hva integrering betyr. Begrepet gir forskjellige assosiasjoner, og brukes i ulik mening. Den ene hovedbetydningen er når integreringsbegrepet omtaler veien mot målet. Det omhandler *integreringsprosessen* og integreringsfremmende tiltak. Andre ganger snakker man om *integrering som mål* og resultat av en prosess. Grupper av mennesker eller enkeltpersoner kan være mer eller mindre godt integrert i forhold til politiske målsettinger, for eksempel i arbeidslivet. Hvis målene ikke er presise og etterprøvbare er det stor fare for at en snakker forbi hverandre.

3.1.1 Integrering som mål: Levekår og like muligheter

Like muligheter, rettigheter og plikter er viktige virkemidler for å skape det som blir omtalt som integrering. I denne forståelsen blir «integrerings-

graden» gjerne målt i deltakelse for individer eller grupper: Er personene i lønnet arbeid? Hvordan kommer de ut på boligmarkedet? Deltar de i politiske valg? Søker de seg til høyere utdanning? Like muligheter til deltakelse, og fravær av rasisme og diskriminering, har ligget fast som politisk mål for flere regjeringer. Regjeringen ønsker ikke å endre disse målene. Samtidig kan man være fullt ut deltakende på noen områder, og mindre på andre, dvs. ulikt «integrert» i ulike sammenhenger. Det er en del av retten til å velge annerledes.

Levekårsundersøkelser som sammenlikner befolkningsgrupper er den vanligste måten å måle integrering på. Resultatet gir ikke et fullstendig bilde, og må suppleres av mer kvalitative data. Men levekårsdata er en indikator på tilstanden. Levekårstilnærmingen er sentral for å kunne følge opp velferdspolitikken. Systematisk dårligere resultater for en gruppe, sammenliknet med andre, er bekymringsfullt.

Regjeringen ønsker å motvirke systematiske skjevheter i levekår og muligheter som følger befolkningsgruppers etnisitet eller opprinnelse. Det finnes både positive og negative tegn i dag, og bildet er ikke entydig. Situasjonsbildet varierer mellom levekårsområder, og mellom grupper etter opprinnelsesland, botid, kjønn etc.

Et viktig spørsmål er hva forskjeller i levekår skyldes. Det er en utfordring å kunne skille og samtidig å kunne se sammenhengen, mellom det som kan forklares med innvandrerbakgrunn, herunder botid i Norge, og det som kan forklares med manglende ressurser og sosial bakgrunn, som for eksempel lav utdanning eller svak inntekt eller med individuelle, prioriteringer.

Det er en utfordring å lage mål som er realistiske i den forstand at de tar hensyn til at det er store variasjoner i målgruppenes utgangssituasjon.

3.1.2 Segregering og assimilering

Noen ganger brukes begrepet segregering som det motsatte av integrering. Da betyr det vanligvis at grupper av mennesker eller miljøer lever

atskilt. Segregeringen kan være fysisk, som når ulike mennesker bor i ulike bydeler eller strøk. Segregeringen kan også være sosial. Fysisk segregering, for eksempel i boligmarkedet, øker sjansen for sosial segregering fordi det ikke finnes et felles nærmiljø hvor folk treffer hverandre naturlig. Konsekvensen kan bli at ulike sosiale og etniske miljøer får liten eller ingen kontakt. Et slikt samfunn ønsker ikke regjeringen.

Andre ganger brukes assimilering som motsats til integrering, og forstås som regel som at innvandrere oppgir sin egen kultur, tradisjoner og levesett og blir lik som majoriteten. Assimilering og segregering blir ytterpunkter på en tenkt skala. Fornorskningspolitikken og overgrepene som samene og nasjonale minoriteter er blitt utsatt for, er et skrekkeeksempel på hvor langt man var villig til å gå for å ville utsette minoriteters kulturelle særtrekk.

3.1.3 Integrering som prosess: Tilpasning og gjensidighet

Som nevnt allerede, brukes integreringsbegrepet også om veien mot målet, ikke bare om målet selv. Gjennom integreringsprosessen skal enkeltmennesket innlemmes i samfunnsfellesskapet. Andre ganger viser prosessen til samspillet og dynamikken mellom nyinnvandrede og etablerte befolkningsgrupper, mellom samfunnets flertall og mindretall. Tanken om gjensidighet blir gjerne trukket fram innenfor denne forståelsen, men brukes om to litt forskjellige fenomener.

Den første forståelsen tar utgangspunkt i det faktum at alle parter farges av hverandre når de møtes og lever sammen. Slik forandrer kulturer seg kontinuerlig. Tidligere innvandring har på denne måten preget det som i dag forstås som norsk. I andre sammenhenger er gjensidighetsprinsippet mer normativt. Det er et selvstendig mål at samfunnspartene tilpasser seg hverandre.

Regjeringen er enig i at tilpasning er naturlig, nødvendig og ønskelig, men innenfor visse rammer. Hvilke rammer dette skal være, har i liten grad vært problematisert eller konkretisert. Tilpasning kan forstås som et honnørord som spenner forventningene høyt og skaper inntrykk av at partene gir og tar likt. Det gir imidlertid liten praktisk veiledning når man må ta stilling til interesse- og verdikonflikter i hverdagen, eller når knappe ressurser skal fordeles. Diffuse mål om tilpasning underslår for eksempel at makten ikke er likt fordelt i møtet mellom nyinnvandrede grup-

per, mindretallsgrupper og samfunnsflertallet. Meldingens kapittel 12 om brukernes behov og tilpasning av offentlige tjenester drøfter konkrete vurderingskriterier og tilpasningsprinsipper som regjeringen mener er aktuelle innenfor offentlige tjenestetilbud.

Boks 3.1 Begreper brukt i stortingsmeldinger

I Stortingsmelding nr. 17 (2000-2001) Asyl- og flyktningspolitikken i Norge forklares integrering som: «Inkludering av individ eller av grupper (som minoriteter) på like vilkår i samfunnet, i en organisasjon eller på ulike samfunnsområde (som utdanningssystemet, arbeidslivet eller bustadmarknaden). I omgrepet ligg det at det må vere ei gjensidig tilpassing mellom gruppene i samfunnet».

I Stortingsmelding nr. 17 (1996-97) Om innvandring og det flerkulturelle Norge forstås integrering på følgende måte: «Begrepet betegner målet om likestilling gjennom like muligheter, rettigheter og plikter til deltakelse for alle, uansett opprinnelse. Det brukes også om ulike samfunnsprosesser i retning av målet. Slike prosesser er sammensatte, foregår kontinuerlig, er sjelden helt konfliktfrie og berører alle deler av befolkningen. «Integrering» brukes ofte som en motsats til begrepet «assimilering» og signaliserer at innvandrere innen visse rammer kan føre videre kulturell og religiøs egenart. Tiltak med sikte på å presse innvandrere eller andre minoriteter til å gi opp særpreg for å bli mest mulig lik majoriteten, er eksempler på assimileringspolitik.»

I Stortingsmelding nr. 17 (1994-95) Om flyktningspolitikken forklares integrering på følgende måte: «Integrering brukes i mange ulike betydninger, både som innvandringspolitisk mål og middel. Oftest anvendes begrepet for å beskrive prosessene som innebærer at innvandrere blir en del av et samfunns sosiale liv (i vid forstand). Prosessen er toveis/gjensidig og berører derfor både den enkelte innvandrere og befolkningen for øvrig. Prosessen foregår kontinuerlig og vil kunne arte seg høyst forskjellig, avhengig av den enkeltes forutsetninger, livsfase osv.».

3.1.4 Nye perspektiver: Demokrati, vern av mindretallets rett og brukerretting

Regjeringen mener at spørsmålet om tilpasning i større grad bør ses på som en utfordring for demokratiet og for velferdspolitikken. For det første: Hvordan skal man avgrense flertallets makt i forhold til mindretallets rettigheter og interesser? Hvem som er i mindretall og hvem som er i flertall, vil variere fra sak til sak. I mange saker inntar store grupper av innvandrere og deres etterkommere de samme standpunkt som flertallet. Ved politiske valg fordeler personer med innvandrerbakgrunn seg over hele det politiske spekteret. En av de demokratiske utfordringene er hvor langt flertallet vil gå i å forsvare mindretallets rett til å leve andre liv enn dem selv. Spørsmålet har de siste årene blitt kontroversielt i forhold til religiøse og kulturelle praksiser innenfor familie- og privatliv. Hvor skal imidlertid grensen gå, mellom det privatliv som bør skjermes, og det som bør ha offentlig interesse, selv om det foregår i familiesfæren?

For det andre ønsker regjeringen å anlegge et brukerperspektiv på spørsmålet om gjensidighet i tilpassingsprosessene. Brukerretting står sentralt i regjeringens arbeid for å modernisere offentlig forvaltning, og har relevans utover saker som gjelder innvandrere og mangfold gjennom inkludering og deltakelse. Samfunnets offentlige tjenester er til for borgerne – ikke omvendt – og må derfor justeres etter vekslende behov i befolkningen.

3.1.5 Inkludering og deltakelse

Inkludering er et begrep som delvis blir brukt som erstatning for «integrering», delvis som motsatt til ekskludering. Den som oppfordrer til inkludering, sier indirekte at noen har et ansvar for å få det til. Noen må åpne opp og invitere inn. Regjeringen mener at ansvaret normalt hviler på majoriteten, eller dem som har makt til å lukke folk ute, eller ta dem inn. Som målsetting er det å være inkludert nær beslektet med målet om deltakelse; i arbeidsliv, nabolag, foreningsliv, politikk etc. Aktiv inkludering kan være supplement til formelt like rettigheter, ut fra erkjennelsen om at like rettigheter ikke alltid gir ønsket resultat. Når man stiller krav og forventninger må man også legge til rette for inkludering. Regjeringens mål er et inkluderende samfunn uten sosial utstøting, marginalisering og ulikhet i muligheter. Inkludering forutsetter samtidig villighet til å delta.

3.1.6 Rasisme og diskriminering

Arbeid mot rasisme og diskriminering er et område som er av ekstra stor betydning i samfunn med stort mangfold. Det er større fare for at enkeltpersoner og grupper møter usaklig forskjellsbehandling når befolkningen har store synlige og usynlige forskjeller, enn i mer homogene samfunn. Den første handlingsplanen om rasisme og diskriminering ble laget internt for Kommunaldepartementet og Utlendingsdirektoratet i 1992. Noen år senere kom diskriminering på den alminnelige, politiske dagsorden med St. meld. 17 (1996 – 97) Om innvandring og det flerkulturelle Norge. I den gjeldende Handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002 – 2006) defineres en handling som diskriminerende hvis den har som effekt at noen kommer dårligere ut på grunn av hudfarge, etnisk opprinnelse mv., uavhengig av om hensikten var å forskjellsbehandle eller ikke. Forståelsen bygger på både FNs rasediskrimineringskonvensjon (ICERD) og EUs definisjoner.

Regjeringen mener at myndighetene og majoritetsbefolkningen har det største ansvaret for å forebygge og gripe inn overfor rasisme og diskriminering. Det er disse som kan hindre urett og usaklig praksis, og som kan endre på strukturelle samfunnsforhold som bidrar til usaklig forskjellsbehandling av borgere. Rasisme og diskriminering er imidlertid fenomener som kan forekomme blant alle mennesker. Fordommer om andre, skepsis, fremmedfrykt og direkte rasistiske holdninger og handlinger finnes innvandrere imellom, og kan også rette seg mot majoritetsbefolkningen. En viss grad av «vi-de» – tenkning er naturlig og viktig for å vite hvem man selv er. Men fordommer om andre kan hindre kontakt, og dermed også innskrenke enkeltindividets reelle muligheter til å bevege seg på tvers av sosiale, religiøse og kulturelle skiller. Regjeringen mener at alle former for rasisme og diskriminering, uansett hvem som står bak og hvem det rammer, bør forebygges og reageres mot. Rasisme og diskriminering er uforenlig med ideen om likeverdighet og like muligheter.

3.2 Flerkulturell befolkning eller flerkulturelt samfunn

Norge omtales gjerne som et flerkulturelt samfunn. Men er samfunnet flerkulturelt i dag?

Regjeringen mener det bør skilles mellom to

sentrale forståelser. Den ene er å si at samfunnet er flerkulturelt når befolkningen er flerkulturell. I denne betydningen har Norge alltid vært et flerkulturelt samfunn, men har blitt mer flerkulturelt enn før som følge av nyere innvandring.

Det flerkulturelle samfunnet som begrep kan også brukes til å beskrive et samfunn som fører en politikk som har flerkultur som mål. Dette omtales ofte som multikulturalisme. Begrepet fortolkes nesten like forskjellig som integrering. Elementer som i ulik grad er til stede i en politikk for flerkultur, er imidlertid språklige og kulturelle rettigheter for urfolk og nasjonale minoriteter, respekt og aktiv støtte til mindretallsgruppers kultur og religion, og en grunnleggende positiv og oppmuntrende holdning til kulturell forskjellighet. Multikulturalisme som erklært politikk ser også for seg varige strukturer av minoritetsdannelse, som for eksempel den franske gruppen i Canada.

Multikulturalisme er en politisk ide som forholder seg til det kulturelle mangfoldet som urfolk og nasjonale minoriteter representerer. Det brukes også i forhold til mangfold som knytter seg til innvandrere. Når det brukes slik, er det imidlertid mindre klart definert hva multikulturalisme innebærer for praktisk politikk.

Politikk for flerkultur kan kritiseres for at den med eller uten vilje fremmer en kulturforståelse som ser kultur som stivnet og uforanderlig. Politikk som er ment som respekt og anerkjennelse av mangfold og variasjon, kan tvert om låse folk fast i kulturelle båser som den enkelte ikke slipper ut av, selv om man ønsker det. Kultur kan i verste fall brukes som argument for å undertrykke og hindre positiv forandring. Å vise til rådende tradisjoner og skikker, og kreve lojalitet til dem, kan brukes som hersketeknikk innenfor alle miljøer, sosiale og kulturelle fellesskap.

Regjeringen har en dynamisk kulturforståelse. Den ønsker ikke sosial og kulturell segregering. Regjeringen ønsker heller ikke sosial og kulturell assimilering, i betydningen av at mindretallene uten videre må underlegge seg dominerende livsstiler, kulturuttrykk, religiøs tro, moralske normer, eller oppfatninger, selv om spilleregler og plikter skal gjelde alle. Fra historien vet man at sterkt assimileringsspress ofte blir fulgt opp av tvang. Tvang fremmer motstand hos dem som må underkaste seg, snarere enn fellesskap og tilhørighet. Samtidig ønsker regjeringen at noen verdier skal være premisser i samfunnslivet og gjelde for alle, selv om man kan mislike verdiene personlig. Disse grunnleggende verdiene er omtalt i

stortingsmeldingens plattform i kapittel 1.4, og i kapittel 3.4.

3.3 Likhet som uttalt premiss

3.3.1 Likhet og mangfold: Et spenningsforhold

Regjeringens positive standpunkt for mangfold, og for individuell valgfrihet og ansvar, utfordrer tradisjoner i norsk politikk og samfunnsdebatt. Det gjelder bl.a. forholdet til likhet. Regjeringen mener det er viktig med like muligheter for alle. Likhetsidealet trekkes imidlertid ofte over i andre debatter, uten at det går klart fram at man har likhet som premiss for diskusjonen. Mange innvandrere blir møtt med en forventning i flertallsbefolkningen om at de bør bli «like,» i betydningen «å bli maken som». Noen blir provosert når personer med innvandrerbakgrunn ikke er enige med dem selv, eller uttrykker skepsis eller negative følelser om forhold i det norske samfunnet. Mange hevder derfor at integreringsretorikken dekker over et press mot kulturell assimilering.

Her ligger etter regjeringens mening noe av spenningsforholdet i «integreringsdebattene», og et dilemma knyttet til innvandring og nytt kulturelt, religiøst og verdimessig mangfold. Fordi det finnes forskjellige oppfatninger av hva likhet betyr, finnes det mange forskjellige mentale bilder av målet med politikken. Det finnes også ulike bilder av hvordan en flerkulturell befolkning skal leve sammen. Bildene ligger som uttalte premisser og gjør mange debatter uryddige.

3.3.2 Likhetsarven i samfunnets oppbygging og virkemåte

Utviklingen i det norske samfunnet etter 2. verdenskrig har langt på vei vært sammenfallende med oppbyggingen av velferdsstaten. Likhetsideologien som grunnlag for velferdsstaten er viktig for å forstå hvordan politikk og politisk tenkning har utviklet seg i Norge. Målet har vært å fjerne urettferdige forskjeller. Regjeringen mener at det fortsatt bør være et mål å sikre borgerne størst mulig grad av like muligheter, uavhengig av bakgrunn, og de samme sivile og politiske rettigheter og plikter.

Regjeringen mener på den annen side at det er en stor utfordring å bidra til at tjenestene fungerer etter intensjonene for alle befolkningsgrupper. Det gjelder bruken av tilbudene, så vel som gruppenes forståelse av hva ordningene er ment å være.

Velferdsordningenes utforming og moralske intensjoner

Innbakt i velferdsstatens likhetstenkning er ideen om at alle borgere i bunn og grunn er like, har de samme ønsker og behov, og som hovedregel kan behandles likt. Velferdsordningene skulle opprinnelig dekke grunnleggende behov og sikre innbyggerne mot fattigdom etc. Dagens velferdspolitik er i større grad innrettet mot å bistå innbyggerne i å sikre seg «gode liv». Det gjør politikken mer omstridt.

Integreringspolitikken for innvandrere har oppstått i forlengelsen av velferdspolitikken, og kan sies å bygge på tilsvarende forutsetninger og mål. Flere forskere påpeker at velferdsstatens likhetsskapende tradisjoner kan komme på kollisjonskurs med målet om kulturelt og sosialt mangfold. Måten for eksempel eldrepolitikk og helsetilbud er utformet på, avspeiler en oppfatning av en nokså ensartet befolkning. Dette passer dårlig sammen med det økende mangfoldet i befolkningen. Skal velferdsordninger fungere «rettferdig» i forhold til ulike befolkningsgrupper, må ordningene og premissene gjennomgås med kritisk blikk.

Velferdsstatmodellen bygger også på en forestilling om at medlemmene av velferdsstaten forstår og fortolker velferdsordningene på samme måte. Denne forutsetningen kan skape problemer når velferdsstaten etter hvert omfatter mange som ikke er oppdratt til å kjenne de moralske intensjonene med ordningene: «Gjør din plikt, krev din rett.» Ordningene skal ikke bli sovepute for egne anstrengelser. Man vet at disse premissene for å ta velferdsordningene i bruk ikke deles like lojalt av alle i befolkningen. Uavhengig av innvandring har misbruk og utnytting av velferdsordningene stått lenge på den politiske dagsorden. Mange innvandrere, særlig fra ikke-vestlige land, kommer fra samfunn hvor det ikke finnes offentlige økonomiske og sosiale sikkerhetsnett. Det kan stilles spørsmål om hvilke forutsetninger disse har til å forstå når den øvrige befolkningen – og politikerne – anser det som legitimt å benytte velferdstilbudene, og når det ikke er det, selv om retten er der. I enkelte tilfeller er ordninger utformet slik at det framstår som mer økonomisk fornuftig å velge offentlige velferdstilbud framfor egen innsats.

Regjeringen ønsker å komme bort fra dette. Regjeringen har derfor gjennomført en stor sosialpolitisk reform gjennom introduksjonsordningen, jf. meldingens kapittel 9.2.3. Hensikten er

dreie støtten til nyankomne flyktninger bort fra passiv sosialhjelp til en form for «lønn» for egen innsats. Introduksjonsordningen er etter regjeringens mening et godt eksempel på hvordan velferdsstatens ordninger kan moderniseres og tilpasses nye utfordringer. Regjeringen mener at introduksjonsordningen med introduksjonsstønad i stedet for sosialhjelp bør være modell for annen nytenkning i sosial- og velferdspolitikken. Ordningens innretning kan også bidra til å redusere mistanken om misbruk, og dermed bidra til større gjensidig tillit mellom innbyggerne. Å ha samfunnsordninger som virker tillitsbyggende er ekstra viktig når det ikke kan tas for gitt at borgerne deler de samme verdiene i utgangspunktet.

Hvem skal få medlemskap i velferdsstaten?

Ulike former for innvandring reiser spørsmål om hvem som skal anses som fullverdige medlemmer i velferdsstaten med alt det innebærer av rettigheter og ytelser. Velferdsstaten omfatter prinsipielt alle som har lovlig opphold i landet. Det er i dag en bred bekymring over at velferdsbudsjettene øker mer enn inntektene. Problemet er satt på dagsorden uavhengig av innvandring, i forkant av bl.a. den kommende eldrebølgen. Innvandring påvirker også utgiftene. Dette synliggjøres spesielt innenfor flyktningpolitikken. Norge har i henhold til internasjonale avtaler forpliktet seg til å gi mennesker beskyttelse. De som ikke klarer seg selv økonomisk, må sørges for av velferdsstaten. Å få folk selvhjulpne og i arbeid er derfor et overordnet mål i introduksjons- og integreringspolitikken.

3.3.3 Likhet som premiss i sosial omgang

Det er bred enighet om at Norge har vært et relativt homogent land, kulturelt og verdimessig, sammenliknet med mange andre. Samtidig har Norge et samisk urfolk og nasjonale minoriteter som jøder, kvener, rom, romanifolket (sigøynere) og skogfinner. Befolkningen har gjennom historien rommet både geografiske, sosiale og økonomiske forskjeller. Innvandrere og deres innflytelse er en del av denne forskjelligheten. Historisk sett har innvandrere i betydelig grad bidratt til samfunnets verdiskaping og kulturelle utvikling.

Likhetsidealet har likevel vært sentralt i samfunnsbygging og nasjonal selvforståelse. Mange institusjoner har forsterket og understreket likhetsorienteringen. Eksempler er statskirkeord-

ningen og en sterk offentlig skole. Norsk Rikskringkasting sendte bare en norsk radiokanal frem til 1982, da NRK P2 gikk på lufta for første gang. TV 2 hadde sin første sending i 1992. Norge har en liten befolkning i et velregulert samfunn. Det gjør forholdene oversiktlige og mer gjennom-siktige enn mange andre steder.

Folk i Norge har langt på vei kunnet ta for gitt at de deler erfaringer og verdier med de fleste andre. Det har skapt trygghet og tilhørighet for dem som er innenfor fellesskapet, og fungert tilsvarende ekskluderende for andre. I Norge tas det ofte for gitt at folk er like, i motsetning til for eksempel i USA eller Canada, der det naturlige er at folk er forskjellige. Regjeringen ser en stor utfordring i å forandre bildet av «vi i Norge», slik at det stemmer bedre med den faktiske befolkningssammensetningen. Dette gjøres mest effektivt ved å sørge for at alle befolkningsgrupper inkluderes og deltar på forskjellige samfunns-områder.

Alle mennesker «integreres» i forhold til samfunnet og menneskene rundt. Vi knytter oss til hverandre gjennom omfattende sosialiseringssprosesser i familien, vennekretsen, skolen og arbeidslivet. I disse prosessene lærer vi å være mennesker i bestemte samfunn. En innvandrer er også utvandrer, og har vandret bort fra noe. Det er viktig bakgrunnskunnskap for å forstå hva som skjer ved migrasjon, og på hvilken måte det er realistisk at vedkommende vil identifisere seg med sitt nye land. Spørsmålet rører ved den mentale og følelsesmessige dybden i integreringsprosessene.

Regjeringens grunnholdning er at folk må få leve som de vil, så lenge det ikke er lovstridig eller begrenser andres frihet. Ingen kan avkreves et nært følelsesmessig forhold til Norge. Det er urimelig å vente at nye innvandrere skal synes at alt i det nye samfunnet er positivt, eller føle seg «helt norske», bare de bor her lenge nok. Innvandrere og deres etterkommere har samme rett som andre til å like og mislike trekk ved det norske samfunnet og gi uttrykk for det. Heller ikke andre borgere identifiserer seg med samfunnet og rådende normer i ett og alt.

På den annen side rører spørsmålet om følelsesmessig tilknytning ved noe vesentlig; at det er en målsetting at samfunnet skal være inkluderende og gi alle mulighet for å oppleve at de hører hjemme. Det må anerkjennes at det finnes flere måter å være norsk på, og anerkjennelse for at alle mennesker har sammensatte identiteter uten at det trenger å være problematisk. Regjeringen

mener at målet kan oppnås gjennom å utvikle «vi-følelsen» bevisst. Innvandrere skal oppmuntres til å ta norsk statsborgerskap, jf. meldingens kapitler 7.2 og 9.4.5. Det skal legges til rette for deltakelse på alle områder. Kontakt og samhandling mellom grupper er viktig. Det bør ikke utvikle seg ulikheter som oppleves som så urettferdige at det undergraver samfunnslojaliteten. Identitet og tilhørighet, spesielt i etterkommer-perspektiv, er tema for meldingens kapittel 7.

3.4 Nytt perspektiv: Mangfold gjennom inkludering og deltakelse

Politikkens utfordring i en omskiftelig og mangfoldig verden er å balansere mellom å respektere og ivareta mangfold og individuelle rettigheter på den ene siden, og å sikre visse felles mål, delte verdier og gjensidig lojalitet på den andre.

Regjeringen mener at den flerkulturelle variasjonen i befolkningen må få følger for hvordan politikk og samfunnsordninger blir utformet. Det gjelder både det mangfoldet som følger av nyere innvandring, men også det mangfoldet som følger av individualisering og differensiering av verdier og levemåter i alminnelighet. Dette blir gjerne omtalt internasjonalt som «diversity policy», og er noe annet enn «multiculturalism». Diversity-tilnærmingen vinner fram i flere europeiske land.

Lojalitet til regelverk, respekt for rettigheter

Innenfor denne forståelsen blir det normalt forutsatt at alle samfunnsborgere respekterer og slutter seg til noen felles og grunnleggende verdier, samfunnsordninger og prosedyrer som danner rammeverket for det aktuelle samfunnet. Gitt at dette rammeverket finnes og følges av borgerne, står den enkelte samfunnsborger og gruppe fritt til å velge og utforme egne livsstiler, subkulturer etc. Dette gjelder både for medlemmer av flertallet i befolkningen og for mindretallene. Grensen går ved det som kommer i direkte konflikt eller motsetning til fellesverdiene. Dette reguleres blant annet ved universelle rettigheter og lovverk. Regjeringens syn på viktige kjerneverdier er nedfelt i Sem-erklæringen og verdiplattformen for denne stortingsmeldingen.

En politikk for mangfold gjennom inkludering og deltakelse krever en løpende og bevisst avveining av hvordan tilpasningen mellom flertall og ulike mindretall skal skje. Dette har en prinsipiell og en praktisk side. Ingen kan vente full praktisk

tilrettelegging for egne behov og ønsker. På den annen side er det viktig å ha mekanismer og politiske prinsipper som sørger for at mindretallene har beskyttelse mot flertallsovergrep og utilsiktet forskjellsbehandling. Demokratiske spilleregler og effektiv beskyttelse mot rasisme og diskriminering er etter regjeringens mening helt avgjørende for å få mangfoldige samfunn til å fungere harmonisk. Det er også grenser for hvor mye sosial og økonomisk ulikhet det kan være uten at det oppstår åpen konflikt og sosial spenning. Man bør også se på om fellestjenester og samfunnsstrukturer fungerer nøytralt, eller om de utilsiktet favoriserer noen borgere eller støter andre bort.

Integreringspolitikk og mangfoldspolitikk

Politikk for mangfold gjennom inkludering og deltakelse, slik vi forstår det her, er dermed noe annet og mer enn integreringspolitikk, slik regjeringen mener den bør forstås. Integreringspolitikken, herunder introduksjonstiltak for nyankomne, har et mer avgrenset fokus. Den retter seg mot personer som har innvandret, og forutsetningene for at innvandrere skal kunne delta i samfunnet og forsørge seg selv i størst mulig grad.

Mangfoldspolitikken retter seg prinsipielt mot alle borgerne i samfunnet, og legger større vekt på forholdet mellom individuelle rettigheter og hensynet til fellesskapet, mellom flertallsinteresser og mindretallsinteresser, og på vilkårene for harmonisk sameksistens. Denne stortingsmeldingen legger et grunnlag for en videre utvikling av denne politikken.

3.4.1 Kjerneverdier: Bredt eller smalt fellesskap?

Hva som skal høre til samfunnets felles, grunnleggende verdier, og hva som skal aksepteres og respekteres som del av mangfoldet når det gjelder levesett og verdistandpunkt, må drøftes i forhold til konkrete spørsmål og over tid. Alle må respek-

tere de regler for fellesskapet som gjelder. Samtidig har alle frihet til å søke innflytelse på innholdet i de grunnleggende samfunnsverdiene, gjennom politiske og sivile prosesser. Dette innholdet er ikke statisk. Et eksempel er hvordan vår forståelse av demokrati har utviklet seg. Da Norges grunnlov ble vedtatt i 1814, var det bare noen utvalgte menn som hadde stemmerett. Menn fikk allmenn stemmerett i 1898 og kvinner i 1913. I Sveits, som er et annet vestlig demokrati, hadde alle kvinner stemmerett først i 1971 ved nasjonale valg, og stemmerett i alle deler av landet ved lokalvalg så sent som i 1990.

Spørsmålet om kjerneverdier er også et spørsmål om hvilke ambisjoner vi har for grad av fellesskap mellom borgerne og mellom ulike grupper i befolkningen. Et standpunkt er å søke bredest mulig enighet – at vi kulturelt og verdimessig prøver å nærme oss hverandre. Et annet standpunkt er å definere et minimumssett av menneskerettslige og politiske spilleregler som alle må respektere. Maksimumsløsningen – det brede verdifellesskapet – har til hensikt å styrke enhetsfølelse mellom borgerne. Minimumsløsningen verner i større grad om retten til å være forskjellig, selv om menneskerettighetene og politiske spilleregler setter grenser for forskjelligheten. Denne meldingen legger seg nærmere den siste forståelsen.

Spørsmålet om graden av samfunnsfellesskap må ses i lys av hva det er realistisk å få til, hva det er mulig og ønskelig å påvirke politisk, og hva som bør overlates til prosesser i det sivile samfunn. Dette drøftes prinsipielt og med konkrete eksempler i meldingens kapitler 5 og 6.

4 Mål: For førstegenerasjon og for etterkommere

4.1 Nye mål for samfunnstilknytning

I vedlegget til stortingsmeldingen er det samlet statistikk, forskning og annen kunnskap om hvordan innvandrere deltar og plasserer seg i samfunnsbildet, blant annet når det gjelder levekår. Kunnskapen gir en pekepinn på hvor godt «integrert» innvandrerbefolkningen er i det norske samfunnet, målt etter bl.a. grad av deltakelse. Meldingens kapittel 2.5 omtaler de store linjene i bildet.

På bakgrunn av faktakunnskap, og kunnskap om identitets- og tilhørighetsproblematikk, foreslår regjeringen nye politiske mål for samfunnstilknytning for innvandrere og barn av innvandrere som vokser opp i Norge. De øvrige målene omfatter hele befolkningen, enten de har innvandrerbakgrunn eller ikke.

Regjeringens mål for samfunnstilknytning har to dimensjoner. Den ene dimensjonen omhandler *deltakelse og levekår*. Den andre dimensjonen gjelder *samfunnstilknytning og tilhørighet*. Ambisjonen er at alle som bor i Norge skal oppleve at de blir akseptert for den de er, og ha mulighet til å føle seg hjemme. Samtidig er det viktig å ha realistiske forventninger og lage mål som tar høyde for ulik grad av tilknytning, bl.a. ut fra botid. Målene om tilhørighet er vanskeligere å måle enn målene for deltakelse og levekår. Identitets- og tilhørighetsproblematikk må belyses gjennom egnede metoder.

Regjeringen skiller mellom mål for personer som har innvandret som voksne, og personer som har tilbrakt mesteparten eller hele oppveksten i Norge. Dette omtales som *mål for innvandrere og mål for etterkommere*. Utgangssituasjonen for de to gruppene er forskjellige. Begrunnelsen for å differensiere målene er kunnskap om ulemper og ekstra utfordringer som kan ligge i det å innvandre til Norge, og at forutsetningene er ulike for å utvikle følelsesmessige bånd.

4.2 Mål for voksne førstegenerasjons innvandrere

Deltakelse og levekår

Det er kjent at botid virker inn på levekår, både når det gjelder arbeid, inntekt, boligforhold osv.. Det er behov for mer kunnskap om prosesser som fører til at ulike grupper voksne førstegenerasjons innvandrere plasserer seg forskjellig i samfunnsbildet. Migrasjonsprosessen og innvandringsårsak kan også tenkes å påvirke kvinners og menns tilpasning forskjellig. Det finnes lite kunnskap om hvordan personlige preferanser og prioriteringer kan spille inn på levekårene. Noen vil for eksempel mene at det er viktigere å bistå familie i opprinnelseslandet økonomisk enn å øke egen materiell velstand i Norge. Målet for alle borgere, inkludert personer som har innvandret, er at de i størst mulig utstrekning er økonomisk selvforsørget. Det betyr at voksne innvandrere bør komme i inntektsgivende arbeid eller være sikret livsunderhold uten offentlig, økonomisk støtte.

Regjeringen mener at deltakelse i arbeidslivet er det viktigste enkeltstående målet for voksne innvandrere for å sikre økonomisk selvhjelpenhet. Samtidig er det viktig at innvandrere får brukt sine ressurser, enten det er utdanning eller arbeidserfaring. Deltakelse i arbeidsmarkedet og egen inntekt er viktig for å åpne dører mot andre deler av samfunnslivet også.

Tilknytning og tilhørighet – samspill med samfunnet omkring

Individuell integrering eller innlemmelse handler ikke bare om levekår som kan måles objektivt. Det har også en mental og følelsesmessig dimensjon jf. meldingens kapittel 3.3.3. Dette dreier seg bl.a. om hvilke mennesker, erfaringer og verdier man knytter ulike sider av identiteten til. Voksne innvandrere som kommer til Norge har blitt formet i andre samfunn enn det norske. De vil nødvendigvis ha mye av hjertet sitt og tankene sine der. Det må respekteres. Samtidig venter regjeringen at alle landets innbyggere slutter opp om

noen grunnleggende verdier som det norske samfunnet bygger på, og tar ansvar for seg selv og andre. Det ligger ingen nødvendig motsetning mellom disse forventningene.

Regjeringen venter at innvandrere setter seg inn i og respekterer grunnlaget for norsk samfunnsliv og politikk. Regjeringen anser dette som en del av den uuttalte samfunnskontrakten man har som borger med det samfunnet man bor i. Alle inviteres til å delta i den demokratiske debatten om hvordan grunnlaget skal forstås og få praktisk innhold. Det er et mål for regjeringen at innvandrere i størst mulig grad deltar i det politiske og sivile liv.

Regjeringen forventer til gjengjeld at befolkningen og storsamfunnet viser vilje og evne til å inkludere nye borgere. Det betyr først og fremst å motvirke rasisme og diskriminering og at alle gis like muligheter, rettigheter og plikter. Det må ses på som normalt at en del innbyggere ikke snakker flytende norsk, eller at de snakker med aksent.

Mange førstegenerasjons innvandrere er også foreldre for barn og unge som vokser opp i Norge. Det kan være stort sprik mellom de forhold som foreldrene vokste opp under, og det barna møter. Enkelte miljøer har et negativt bilde av det norske samfunnet, mer basert på fordommer enn nyansert kunnskap. I den grad slike fordommer finnes, bør de brytes hvis de står i veien for barnas eller egen samfunnsdeltakelse.

Regjeringens mål er at alle foreldre, uansett om de har innvandret eller ikke, har innsikt i hvordan det norske samfunnet fungerer. Hovedhensikten er å kunne veilede og støtte barna ut fra den virkeligheten barna må forholde seg til. For innvandrere innebærer det at de må lære seg norsk. Regjeringen venter samtidig at alle som innvandrer til Norge inntar en aktiv og åpen holdning til de nye omgivelsene, og søker den nødvendige kunnskap ut fra idealet om å kunne ta informerte valg for seg selv og sine barn.

4.3 Mål for barn av innvandrere – etterkommere

Mange barn og unge fra innvandrede familier vil utvikle identiteter og levemåter som representerer nye måter å være norsk på. Dette er en del av den individuelle friheten som regjeringen verner om. De politiske målene for barn av innvandrere omfatter alle som vokser opp i Norge, enten de er født her av to utenlandsfødte foreldre eller har innvandret som små og tilbrakt mesteparten av oppveksten her, jf. etterkommer i meldingens

begrepsliste. I dag er etterkommer-generasjonen, her forstått statistisk som barn født i Norge av foreldre som er født i utlandet, for ung til at man ut fra statistiske data kan si hvordan de vil plassere seg i boligmarkedet, arbeidsmarkedet eller på inntektsskalaen som voksne og dermed kunne sammenliknes med andre grupper i befolkningen. Man vet heller ikke hvordan de faktisk vil innrette sitt familieliv og fritid. Få har giftet seg eller blitt samboere. Erfaringer fra andre land tilsier imidlertid at det er viktig å følge utviklingen nøye slik at det er mulig å reagere tidlig dersom utviklingen oppfattes som urovekkende. På utdanningsfeltet viser statistikken allerede at det er stor variasjon mellom etterkommerne etter foreldrenes fødeland, og hvor tilbøyelige de er til å ta høyere utdanning. Det er også forskjeller mellom jenter og gutter. Situasjonen på arbeidsmarkedet ser lysere ut enn for foreldregenerasjonen, for de av etterkommerne som har blitt gamle nok til å ta arbeid. Men den er fortsatt noe dårligere enn for øvrig befolkning i samme aldersgrupper. Situasjonen krever politisk årvåkenhet.

Deltakelse og levkår

Regjeringens mål er at alle barn som vokser opp i Norge, uavhengig av foreldrenes fødeland, skal ha samme mulighet for å delta i samfunnet. For etterkommere av innvandrere er regjeringens mål at de som voksne ikke skal ha systematisk dårligere levkår enn andre, og at de sosiale og økonomiske ulemper foreldrene kan ha fordi de har innvandret, ikke skal gå i arv til barna. For å få dette til må utjevning av levkårsforskjeller for barn skje på mange måter, og så tidlig som mulig, blant annet gjennom selektive tiltak og ved like muligheter i barnehage og utdanning.

Regjeringen mener at nøkkelen for unge til å oppnå like muligheter som voksne, ligger i like muligheter til utdanning. Regjeringen mener at utdanning er det viktigste enkeltstående innsatsområdet for å forebygge et samfunn i framtiden, der store sosiale og økonomiske forskjeller i befolkningen følger etniske skillelinjer. Begrunnelsen er at utdanning har stor betydning for situasjonen på andre levkårsområder. Hvordan det går med barn av innvandrere i skole og utdanning blir derfor det viktigste målet på om politikken lykkes for denne gruppen.

Det generelle målet om at alle bør kunne delta i arbeidslivet og være økonomisk uavhengig av offentlig støtte gjelder også for barn og unge som vokser opp i Norge. De vil i hovedsak ha sin

utdanning herfra. De bør ideelt sett ha samme utgangspunkt og like muligheter til å få jobb i Norge som andre. Hvis de ikke har det, må årsakene bli identifisert og håndtert. Hvis arbeidsgivere vegrer seg mot å ansette etterkommere, er det lite sannsynlig at årsaken er at de ikke vet hva utdanningen deres står for, eller at arbeidssøkeren ikke snakker norsk, slik det ofte argumenteres med i forhold til voksne innvandrere.

Regjeringens mener at det gir feil signaler å snakke om hvorvidt barn og unge som vokser opp i Norge er integrert eller ikke, *som om* de var voksne utlendinger som har innvandret og skal innlemmes i et nytt samfunn. Et riktigere perspektiv er om de unge deltar i samfunnet og faktisk er og føler seg *inkludert*. Enten de er født i Norge, eller kom til landet som små barn, har de fleste fått sin utdanning, oppvekst og viktigste erfaringer her. De blir som alle unge formet i en vekselvirkning mellom familie, hjemmemiljø, norsk skole og samfunnet omkring. Hvis barn av innvandrere faller utenfor, bør hovedregelen være å se etter årsaker i oppvekstvilkårene generelt, som for andre barn og unge som marginaliseres. Den samlede hjemmesituasjonen, og foreldrenes levekår, holdninger og verdier er del av det helhetlige oppvekstbildet. Det er også viktig å være klar over hva slags signaler barna opplever fra omgivelsene, og hvordan deres virkelighetsforståelse kan påvirkes positivt eller negativt ut fra responsen de får.

Tilknytning og tilhørighet – samspill med samfunnet omkring

For etterkommere bør målet om opplevd tilhørighet være mer ambisiøst enn for førstegenerasjon som innvandret som voksne. Norge er deres viktigste referanse og det samfunnet som har formet dem. Regjeringen mener etterkommerne må ha samme frihet som andre til å skape sin egen plattform og identitet, og stå fritt til kombinere impulser fra hjemmemiljøet med impulser fra samfunnet rundt. Nye former å være norsk på må respekteres. Barn og unge fra innvandrede familier opparbeider seg ofte variert erfaringsbakgrunn. Mange veksler mellom ulike sosiale og kulturelle miljøer, og har dermed et godt utgangspunkt for å utvikle bredere sosial kompetanse enn mange jevnaldrende uten samme varierte bakgrunn. Denne form for sosial kompetanse bør anerkjennes og være forbilde for resten av befolkningen.

Regjeringens mål er at alle som vokser opp i Norge skal oppleve at de hører til og at de aksepteres for den de er.

Regjeringen mener det er viktig at alle borgere blir vant til å håndtere det nye mangfoldet på en naturlig måte. Det oppnås gjennom erfaring og kontakt. Det er ikke å være snillistisk eller holdningsløs å ta hensyn til at behov og ønsker er forskjellige. Toleranse og sosial tilpasningsdyktighet

Boks 4.1 Mål for deltakelse og levekår, tilknytning og tilhørighet

Premisser for mangfold gjennom inkludering og deltakelse

- Like rettigheter og plikter for alle, herunder lojalitet til lov- og regelverk
- Fravær av rasisme og diskriminering
- Vilje og evne til å inkludere mennesker som er forskjellige fra en selv
- Respektere ulike måter å være norsk på, og at norsk kan snakkes med aksent
- Verdsette sosial tilpasningsdyktighet og fleksibilitet
- Løse konflikt og sosial spenning innenfor demokratiske rammer og med aksepterte virkemidler

Mål for voksne innvandrere

- Ha arbeid og være økonomisk selvhjulpen
- Lære norsk og innta en aktiv og åpen holdning til samfunnet
- Sette seg inn i grunnlaget for norsk samfunnsliv
- Legge forholdene til rette for barn og unges samfunnsdeltakelse
- Oppleve aksept for den man er

Mål for barn som vokser opp i Norge

- Mestre skole og utdanning på linje med andre
- Ha like muligheter i arbeid som voksne
- Delta på linje med andre i det sivile og politiske liv
- Oppleve tilhørighet og aksept for den man er

er viktige egenskaper i arbeids- og samfunnsliv når vi blir mer forskjellige oss i mellom.

Regjeringen vil se det som en fallitterklæring for tanken om et inkluderende samfunn, der idealet er at alle kan kunne føle seg hjemme og delta aktivt, dersom etterkommerne ikke opplever samfunnet som «sitt». Meldingens kapittel 7 om tilknytning, identitet og tilhørighet drøfter vekselspillet mellom storsamfunnet, holdninger i majoritetsbefolkningen, medias rolle og holdinger i familien og innvandrer miljøene selv.

Det er likeså et faresignal hvis det utvikler seg sosialt segregerte miljøer med etniske kjennetegn, og som har liten kontaktflate mot andre

grupper. I verste fall kan det utvikle seg til miljøer og subkulturer som opptrer avvisende eller fiendtlige overfor andre i storsamfunnet. Det er en utvikling som bare ekstremister tjener på.

Regjeringens mål er at barn med innvandrede foreldre skal delta på lik linje med andre i det sivile og politiske samfunn.

Regjeringen mener at mangfoldet blant dagens unge representerer likeverdige måter å være norsk på. Hvis mangfoldet i verdier, religiøs overbevisning eller livsstiler fører til spenning og konflikt, må dette håndteres innenfor demokratiske rammer og med legitime politiske virkemidler av alle parter.

5 Rammer for politisk styring

5.1 Innledning

Politikken for mangfold, slik den er beskrevet i meldingens kapittel 3, skal på den ene siden tilrettelegge for mangfold og valgfrihet, og på den andre siden sikre at det finnes felles spilleregler og oppslutning rundt visse grunnleggende verdier og mål for samfunnsutviklingen. Disse to målsettingene kan lett komme i et spenningsforhold. Dette skaper behov for å ta stilling til noen spørsmål om behovet for og grensene for politisk styring.

Regjeringens prinsipielle standpunkt er at mange problemstillinger ikke bør håndteres politisk, men overlates til prosesser i det sivile samfunnet. Det er ikke alt som egner seg til å styres politisk. Statlige myndigheter har imidlertid et ansvar for å stimulere til prosesser i det sivile samfunnet, for eksempel gjennom forskning, informasjon og tilrettelegging for et levende organisasjonsliv og en frivillig sektor.

Regjeringen vil motarbeide utviklingen av nye, store sosiale og økonomiske forskjeller som systematisk følger etniske skillelinjer. Like muligheter for alle til å delta på ulike samfunnsarenaer, som utdanning og arbeidsliv, er den viktigste forutsetningen for å hindre at det utvikler seg segregerte og isolerte miljøer.

Politikken må ta hensyn til at samfunnsborgerne har ulike prioriteringer, og at dette kan resultere i ulikhet i levekår og livsstiler. Atferd og forhold som strider mot norsk lov kan imidlertid ikke aksepteres. Det er en politisk utfordring å ta stilling til hvilke typer ulikhet og forskjellighet politiske myndigheter bør reagere overfor.

5.2 Internasjonale menneskerettigheter gir rammer for nasjonal styring

5.2.1 Innledning

Norge har sluttet seg til en rekke menneskerettighetskonvensjoner, som legger rammer for det nasjonale, politiske handlingsrommet. Konvensjonene fastsetter grunnleggende normer som skal

beskytte individet mot vilkårlige overgrep fra myndighetenes side. Individet skal for eksempel sikres retten til privatliv og retten til ytrings- og trosfrihet. Menneskerettighetene skal videre sikre vern mot diskriminering, respekt for menneskeverdet, individets integritet, frihet, sikkerhet og livsutfoldelse. Staten har en forpliktelse til, ut fra sine egne økonomiske forutsetninger, å sikre individet økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter som arbeid, sosial trygghet, utdanning og helse. Menneskerettighetene er universelle og gjelder for alle, uansett kjønn, hudfarge, språk, religion, politisk oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, økonomisk posisjon etc. Staten har også plikt til å beskytte enkeltmennesker mot overgrep fra andre individer. En beskrivelse av menneskerettighetsinstrumenter som er spesielt relevante for politikken for mangfold og for innvandringspolitikken, finnes i boks 5.1.

Internasjonale menneskerettighetsforpliktelser er styrende for norsk lovgivning på en rekke områder. Den måten FNs barnekonvensjon er gjennomført i norsk lov, ved at konvensjonens regler bl.a. er tatt inn i barneloven, barnevernloven, adopsjonsloven, plan- og bygningsloven, forvaltningsloven og tvistemålsloven, er et eksempel på hvordan menneskerettighetene fungerer som et styringsinstrument i forhold til norsk rett.

En rekke lover inneholder også bestemmelser om at loven gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten eller overenskomst med fremmed stat, bl.a. utlendingsloven, straffeloven og straffeprosessloven.

De to FN-konvensjonene av 1966 om henholdsvis sivile og politiske rettigheter og økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og den europeiske menneskerettskonvensjonen er inkorporert i norsk rett gjennom lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven). Senere er også FNs barnekonvensjon inkorporert gjennom menneskerettsloven (lov 1. august 2003 nr. 86). Menneskerettslovens formål er å styrke menneskerettighetenes stilling i norsk rett. At konvensjonene (med tilhørende tilleggsprotokoller) er inkorporert betyr at de skal gjelde som norsk lov. Bestem-

Boks 5.1 Relevante internasjonale menneskerettighetsinstrumenter

FNs verdenserklæring om menneskerettighetene er i utgangspunktet ikke folkerettslig bindende, men er å anse som et politisk og moralsk bindende dokument. Verdenserklæringen er det historiske utgangspunktet for senere menneskerettighetskonvensjoner. Den regnes av mange som gjeldende folkerettslig sedvanerett på grunn av rettighetenes fundamentale karakter og den universelle betydningen dokumentet har fått. Likeverdighetsprinsippet og ikke-diskrimineringsprinsippet står sentralt i Verdenserklæringen.

Den europeiske menneskerettskonvensjonen omhandler grunnleggende menneskerettigheter som bl.a. retten til liv, forbud mot tortur, retten til rettfærdig rettergang, retten til respekt for privatliv og familieliv, retten til tanke-, samvittighets- og religionsfrihet og retten til ytringsfrihet. Enkeltpersoner og organisasjoner kan fremme klager for Den europeiske menneskerettsdomstolen med påstand om at deres rettigheter etter konvensjonen er krenket.

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter beskytter bl.a. retten til liv, frihet og personlig sikkerhet, retten til beskyttelse av privatlivet, retten til ikke-diskriminering, retten til upartisk rettergang, retten til ytringsfrihet, retten til religionsfrihet, og retten til forsamlings- og foreningsfrihet. Konvensjonen etablerer også visse rettigheter for etniske, religiøse eller språklige minoriteter til å dyrke sin egen kultur eller religion og til å utøve sitt eget språk.

FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter gjelder bl.a. retten til arbeid og anstendige arbeidsforhold, retten til å danne fagforeninger og til å streike og retten til sosial trygghet, utdanning og akseptabel levestandard. Statene er forpliktet til å gjennomføre rettighetene innenfor rammene av tilgjengelige ressurser.

FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering etablerer forbud mot alle former for rasediskriminering. Konvensjonspartene påtar seg å føre en politikk som avskaffer alle former for rasediskriminering og å treffe positive tiltak der det er nødvendig for å sikre like muligheter. Statene forplikter seg videre til å gjøre spredning av ideer om raseoverlegenhet og rasistpropaganda forbudt ved lov.

FNs konvensjon om å avskaffe alle former for diskriminering av kvinner har som målsetting å oppnå både formell og faktisk likestilling mellom kvinner og menn. Konvensjonen omfatter både sivile, politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Den gjelder både for samfunnslivet og privatsfæren. Konvensjonen inneholder blant annet bestemmelser om rett til arbeid, utdanning og like rettigheter i forbindelse med ekteskap.

FNs konvensjon om barnets rettigheter omhandler rettigheter for barn og unge under 18 år. Den stadfester at barn har menneskerettigheter som ytringsfrihet, organisasjonsfrihet, rett til beskyttelse av privatlivets fred og til riktig informasjon. Barn har rett til oppdragelse og omsorg fra begge sine foreldre. De har rett til beskyttelse mot alle former for fysisk eller psykisk vold, skade eller misbruk. Barn har rett til helsetjenester, tilstrekkelig levestandard og utdanning. Konvensjonen etablerer også visse særlige rettigheter for barn tilhørende etniske, religiøse eller språklige minoriteter og urfolksbarn til å dyrke sin egen kultur og religion og til å bruke sitt eget språk.

FNs konvensjon om flyktningers stilling er den mest sentrale internasjonale avtalen i forhold til å ivareta flyktningers rettigheter og behov for beskyttelse.

Den internasjonale arbeidsorganisasjonens (ILO) konvensjon nr. 97 om migrasjon og sysselsetting, samt konvensjon nr. 143 om fremmedarbeidere forplikter statene til å fremme likeverdig behandling av utenlandske arbeidstakere sammenliknet med egne borgere på en rekke områder.

ILO-konvensjon nr. 111 om diskriminering i sysselsetting og yrke forplikter statene til å fremme like muligheter og lik behandling med hensyn til sysselsetting og yrkesutøvelse.

Den reviderte europeiske sosialpakt har bl.a. bestemmelser om rett til bolig, helse, utdanning (herunder spesielle tiltak for utlendinger), arbeid, sosialtjenester, fri bevegelse og ikke-diskriminering.

Europarådets fremmedarbeiderkonvensjon inneholder bestemmelser som tar sikte på å fremme utenlandske arbeidstakeres rettigheter.

melsene i konvensjonene som er inkorporert gjennom menneskerettsloven, skal dessuten ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning, jf. lovens § 3. Regjeringen tar sikte på å fremme forslag for Stortinget i løpet av 2004 om at FNs kvinnekonvensjon inkorporeres gjennom likestillingsloven og at FNs rasediskrimineringskonvensjon inkorporeres gjennom den nye loven mot diskriminering på grunnlag av etnisitet, religion mv.

5.2.2 Avveining mellom menneskerettigheter

Det kan oppstå et spenningsforhold mellom ulike menneskerettigheter. Religionsfriheten er sikret gjennom blant annet FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, artikkel 18, og den europeiske menneskerettskonvensjonen, artikkel 9. Etter FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, artikkel 27, har personer som tilhører etniske, religiøse eller språklige minoriteter rett til, sammen med andre medlemmer av sin gruppe, å dyrke sin egen kultur, bekjenne seg til og utøve sin egen religion og bruke sitt eget språk.

Noen trossamfunn pålegger sine medlemmer forpliktelser som er i strid med for eksempel kvinners rett til likestilling med menn. Praktiseringen av kulturelle eller religiøse skikker og tradisjoner kan altså medføre brudd med eller begrensning av individuelle rettigheter, for eksempel retten til utdanning eller retten til fritt å velge ektefelle.

Når foreldre oppdrar barna sine etter strenge religiøse regler kan det også oppstå konflikter mellom barns selvstendige rettigheter på den ene siden og foreldrenes rettigheter på den andre siden. FNs barnekonvensjon gir barn rett til egne meninger og ytringer, rett til beskyttelse mot omsorgssvikt og overgrep, rett til religions-, tanke- og samvittighetsfrihet, rett til privatliv, helse, utdanning, hvile og fritid. På den annen side innebærer prinsippet om religionsfrihet at foreldre har rett til å oppdra og lære opp sine barn i sin religion, uten at det offentlige har myndighet til å overprøve dette. Uavhengig av barnets alder, kan foreldrenes veiledningsrett i religiøse spørsmål ikke innebære tvang overfor barnet. Dette følger bl.a. av FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, artikkel 18 nr. 2, hvor det heter at ingen må utsettes for tvang som vil kunne innskrenke hans frihet til å bekjenne seg til eller anta en religion eller tro etter eget valg. Dersom foreldrenes oppdragelse kommer i konflikt med lovgivningen, for eksempel i form av atferd som ram-

mes av lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) eller lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova), har myndighetene plikt til å gripe inn.

Norsk lov gir barn rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem personlig. Lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barnelova) angir barns selvstendige rettigheter og foreldrenes plikter i forhold til barnet. Dette er bestemmelser som alle foreldre i Norge plikter å rette seg etter. Foreldrene skal gi barnet stadig større selvbestemmelsesrett med alderen og fram til det blir myndig, jf. barneloven § 33. Etter hvert som barnet blir i stand til å danne seg egne synspunkter, skal foreldrene høre hva barnet har å si før de tar avgjørelser om personlige forhold for barnet. Når barnet er fylt syv år, har foreldrene plikt til å la det få uttale seg før det blir tatt avgjørelser om personlige forhold som angår det. Barnets meninger skal vektlegges alt etter barnets alder og modenhet. Når barnet er fylt 12 år skal det legges stor vekt på hva barnet mener, jf. barneloven § 31. Norsk lov inneholder også bestemmelser som direkte gjelder barns medbestemmelsesrett og selvbestemmelsesrett på det religiøse området. Barn får full selvbestemmelsesrett på det religiøse området når de fyller 15 år. Da har barnet rett til selv å melde seg inn eller ut av trossamfunn. Når barnet er 12 år eller mer, skal det få si sin mening om innmelding eller utmelding, om det lar seg gjøre, jf. lov 13. juni 1969 nr. 25 om trusdomssamfunn og ymist anna §§ 3 og 6 og lov 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke (kirkeloven) § 3.

Religionsfriheten og retten til respekt for privatliv og familieliv er grunnleggende menneskerettigheter. Ingen av disse rettighetene er imidlertid ubegrensede. Retten til fri religionsutøvelse innebærer ikke at alle handlinger som er religiøst motivert eller påvirket av religiøs overbevisning, er tillatt. De sentrale menneskerettighetskonvensjonene sier at disse rettighetene kan begrenses når dette har hjemmel i lov og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til andre interesser, blant annet for å sikre andres rettigheter og friheter. Statene har et visst skjønnsmessig spillerom når det gjelder hvordan de vil oppfylle konvensjonene. Det vil alltid være nødvendig å foreta en interesseavveining mellom de ulike rettighetene.

Regjeringens grunnholdning er at dersom individets rettigheter krenkes, må hensynet til individet gå foran hensynet til gruppers ønske om

Boks 5.2 Muslimske kvinners bruk av hodeplagg

Muslimske kvinners bruk av religiøse hodeplagg (ofte omtalt som skaut eller hijab) har skapt debatt både i Norge og i flere andre europeiske land. Debatten i Norge var vinteren 2003/2004 aktualisert både av en liknende debatt i Frankrike om forbud mot bruk av religiøst hodeplagg blant elever i offentlig skole, og av at en møbelbutikkjede nektet en ansatt å bære hodeplagg på arbeidsplassen. Debatten illustrerer viktige prinsipper, dilemmaer og avveininger i et kulturelt og religiøst mangfoldig samfunn. Plagget har utløst debatt bl.a. fordi det av noen oppfattes som kvinneundertrykkende eller som et politisk uttrykk for fundamentalistisk islam.

Det er mange grunner til at muslimske kvinner bærer hodeplagg. Hodeplagget kan være et uttrykk for kvinnens religiøse tilhørighet, identitet og tro eller politiske overbevisning. Noen bærer det av tradisjon eller fordi det er normen i deres miljø, noen fordi det er mote, andre for å kunne opptre i offentligheten uten å bli utsatt for seksuelt press.

Debatten reiser en rekke kompliserte spørsmål, som blant annet berører religionsfrihet, grensene for arbeidsgivers styringsrett, kjønnslikestilling, likestilling mellom etniske og religiøse grupper og barns rettigheter.

I Norge er den evangelisk-lutherske lære, slik den er organisert i Den norske kirke, statens offentlige religion. Opplæringslovens formålsparagraf foreskriver at skolens opplæring i tillegg til fagkunnskap, blant annet skal ivareta kristne og humanistiske verdier. Dette er en vesentlig forskjell fra sekulære stater, som for eksempel Frankrike, hvor religion anses som en privatsak som ikke skal komme til uttrykk f.eks. i den offentlige skolen. Regjeringen mener at dette pålegger norske myndigheter et større ansvar for å vise toleranse for religiøse minoriteter enn i sekulære stater, der alle religioner prinsipielt er sidestilt.

Regjeringens utgangspunkt er at alle innbyggere har rett til å hevde sine verdier, følge kulturelle tradisjoner og praktisere sin tro innenfor rammen av norsk lov og grunnleggende menneskerettigheter. Forutsatt at den enkelte selv

ønsker det, er vedkommendes rett til å bære religiøst hodeplagg i utgangspunktet beskyttet av menneskerettighetene. Bruk av religiøst hodeplagg berører retten til religionsfrihet, retten til ikke-diskriminering, retten til ytringsfrihet og retten til privatliv.

Det har ikke vært vanlig å regulere verken elevenes påkledning eller bruk av religiøse symboler i norsk skole. Det forutsettes at elevenes påkledning er hensiktsmessig og forsvarlig i forhold til læringssituasjonen. Det foreligger ikke dokumentasjon på at bruk av religiøse hodeplagg er et problem for opplæringen i skolene i Norge i dag. Det skal svært mye til for at man skal vurdere å legge restriksjoner på menneskers rett til å utøve og gi uttrykk for egen religion.

Både lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø mv. (arbeidsmiljøloven) og lov 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven) setter klare grenser for arbeidsgiveres adgang til å sette restriksjoner på ansattes bruk av hodeplagg. Klagenemnda for likestilling har slått fast at en arbeidstaker som hovedregel har rett til å bruke hodeplagg, med unntak der særlige krav til helse, hygiene eller sikkerhet taler imot det. Regjeringen mener at alle i samfunnet, også arbeidsgivere, må forholde seg til at Norge er et samfunn med et mangfold av religioner og kulturelle uttrykk.

Regjeringen mener at det er uakseptabelt hvis jenter og kvinner blir tvunget til å bære hodeplagg. Et forbud mot bruk av religiøse hodeplagg vil imidlertid ikke være en god løsning. Forbud risikerer å skape avstand, sterkere motsetninger og konflikter, og kan styrke religiøs fundamentalisme. Både det å forby og det å tvinge noen til å bære hodeplagg begrenser jenters og kvinners rettigheter og valgfrihet. Et forbud vil derfor ikke bidra til mer selvbestemmelse og likestilling for kvinnene. Tvert imot kan det hindre muslimske jenter og kvinner i å delta i offentlig skole og på arbeidsmarkedet. Situasjoner der noen føler seg presset til å bruke religiøst hodeplagg, må etter regjeringens syn løses med dialog og argumentasjon.

å opprettholde sine tradisjoner. Kvinners og barns rettigheter må gis et spesielt sterkt vern fordi de er mer sårbare for overgrep og frihetsinnskrenkninger enn menn. Det kan ikke aksepteres at kvinner og barn skades, undertrykkes, diskrimineres eller får begrensede muligheter til å gjøre egne valg. Undertrykkelse og overgrep kan ikke forsvares i religionens, kulturens eller tradisjonens navn.

5.2.3 Menneskerettigheter, demokrati og mindretallsinteresser

Det er ulike syn på internasjonale menneskerettigheters betydning for demokratiets og folkestyrets stilling. Denne debatten har relevans for politikken for mangfold. I Makt- og demokratiutredningen (NOU 2003: 19 Makt og demokrati s. 30–32) påpekes det at sosiale og kulturelle problemer i økende grad blir regulert gjennom lover og direktiver. Nedfelling av rett til likestilling og rettigheter for kulturelle minoriteter blir nevnt som eksempler. Flertallet i maktutredningens forskergruppe mener at denne rettsliggjøringen innebærer at rettsorganene får økt betydning på bekostning av folkevalgt myndighet. Utredningen viser også til at rettsvesenet er preget av en omfattende internasjonalisering, der EUs regelverk og internasjonale konvensjoner gjøres bindende i norsk rett. Flertallet mener at denne utviklingen betyr at Stortingets makt er svekket både i forhold til norske domstoler og i forhold til internasjonale rettsinstanser, men påpeker at dette er myndighetsforskyvninger som Stortinget selv aktivt har medvirket til. Et av medlemmene i forskergruppen er uenig i flertallets konklusjon om at «folkestyret forvitrer», og framhever at større vektlegging av menneskerettigheter utfordrer en tradisjonell forståelse av demokrati i betydning flertallsbeslutninger. Dette innebærer imidlertid ikke en svekkelse av demokratiet, men snarere en utvidelse av demokratiet, jf. NOU 2003: 19 s. 74 flg.

Regjeringen tar sikte på å følge opp Makt- og demokratiutredningen med en stortingsmelding våren 2005.

5.3 Hva kan og bør styres?

5.3.1 Innledning

Regjeringens mål er at alle skal ha like muligheter og rettigheter til deltakelse, uavhengig av kjønn og bakgrunn. Alle samfunnsborgere møter begrensninger i forhold til idealet om valgfrihet.

Personer som tilhører ulike mindretall i befolkningen kan i tillegg møte andre hindringer enn flertallet, eller hindringene kan være flere eller oppetre i en annen form.

- *Skjev fordeling av økonomiske og materielle goder, og av kunnskap.* Dårlige levekår hindrer like muligheter og begrenser individets valgfrihet. Innvandrere har oftere dårlige levekår sammenliknet med befolkningen for øvrig. Hvorvidt dette også vil gjelde deres etterkommere i Norge som voksne, er det for tidlig å si noe om. Man vet imidlertid at foreldrenes utdanningsnivå, yrke, tilknytning til arbeidsmarkedet og økonomi har stor betydning for barnas framtidsmuligheter, enten de har innvandrerbakgrunn eller ikke. Levekår er nærmere beskrevet i vedlegget til meldingen.
- *Direkte og indirekte diskriminering.* Diskriminerende holdninger og handlinger kan også begrense valgfriheten til innvandrere og minoriteter, blant annet på arbeids- og boligmarkedet. Kvinner risikerer i tillegg kjønnsdiskriminering og kan rammes dobbelt. Det samme gjelder funksjonshemmede og homofile innvandrere. Dersom tilsynelatende nøytrale strukturer, samfunnsordninger, regler eller praksis fører til at personer som tilhører en sosial eller etnisk gruppe kommer systematisk dårligere ut enn andre, kalles det indirekte diskriminering.
- *Holdninger, tradisjoner og handlemåter hos individer eller innen grupper og miljøer.* Enkeltpersoner kan bli utsatt for sosialt press, som i noen tilfeller går over i tvang, til å velge i tråd med tradisjon eller religion. I familier med patriarkalske trekk kan det sosiale presset ramme kvinner særlig hardt.

De tre hovedtypene av begrensninger på idealet om retten til å gjøre selvstendige valg, kan i ulik grad påvirkes med politiske virkemidler. Det finnes allerede et sett etablerte politiske og rettslige virkemidler for å motvirke skjevheter i levekår. De siste årene er det også blitt utviklet en politikk mot rasisme og diskriminering i Norge. Regjeringen vil styrke det rettslige vernet mot etnisk diskriminering, og vil fremme en ny lov mot diskriminering på grunnlag av etnisitet, religion mv. i løpet av 2004.

Betydningen av holdninger og handlinger som preger hvilke muligheter og begrensninger den enkelte erfarer, har i mindre grad vært problematisert i forhold til samfunnsdeltakelse blant personer med innvandrerbakgrunn. Dette er fenome-

ner det er svært vanskelig å påvirke politisk. Spørsmålet er hva som skal gjøres til gjenstand for politisk styring og hvilke virkemidler som anses som legitime. Her er det mange parallelle utfordringer til tradisjonelt forebyggende arbeid og informasjons- og opplysningsarbeid overfor andre grupper i befolkningen.

Etter regjeringens syn går det et vesentlig skille mellom lovstridige handlinger og de som ikke rammes av norsk lov. Selv om enkelte handlinger ikke er lovstridige, kan flertallet i samfunnet eller myndighetene likevel mene at de er uheldige eller undertrykkende ut fra for eksempel målet om barns mulighet til meningsfull fritid, jenters og kvinners krav på likestilling også innenfor privatsfæren etc. Regjeringen anser det som politisk legitimt og ønskelig at man i noen tilfeller søker å påvirke lovlig atferd. Myndighetene kan dessuten ha plikt til å fremme enkeltmenneskers rettigheter også innenfor privatsfæren i henhold til for eksempel FNs kvinnekonvensjon og FNs barnekonvensjon. Hva man ønsker å påvirke, og hvilke virkemidler som skal tas i bruk, må vurderes nøye og prinsipielt, og i forhold til den enkelte sak.

5.3.2 Ulovlige handlinger

Når det gjelder handlinger som er forbudt ved lov, er det statens oppgave å arbeide for at lovene blir respektert og overholdt, og å sanksjonere eventuelle lovbrudd. Nyere innvandring stiller samfunnet overfor former for kriminalitet som det er begrenset erfaring med fra tidligere. Noen av disse omtales nedenfor, blant annet tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Dette er svært alvorlige saker fordi personene som rammes frarøves grunnleggende rettigheter. Sakene kan være vanskelige å avdekke, og de reiser spesielle problemer fordi de finner sted innen familien og i til dels lukkede sosiale miljøer.

Tvangsekteskap

Det er usikkert hvor stort omfanget av tvangsekteskap er i Norge. Det er en glidende overgang mellom sterkt sosialt press og tvang. Det kan også være ulik oppfatning mellom de unge og foreldrene om i hvilken grad sterkt press eller tvang er til stede. Økningen i antall kjente saker kan skyldes flere faktorer, blant annet at antallet unge fra utsatte miljøer øker, men også at større åpenhet rundt fenomenet gjør at flere tør å stå fram fordi de vet at det er hjelp å få.

Tvangsekteskap er forbudt etter straffeloven, ekteskapsloven og barneloven. Regler mot tvangsekteskap finnes også bl.a. i FNs kvinnekonvensjon artikkel 16, FNs ekteskapskonvensjon artikkel 1 og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 23 nr. 3. FNs barnekonvensjon artikkel 24 nr. 3, som forplikter statlige myndigheter å treffe alle effektive og egnede tiltak for å avskaffe tradisjonsbunden praksis som er skadelig for barns helse, er også relevant i forhold til tvangsekteskap.

Regjeringen har over tid hatt en innsats mot tvangsekteskap gjennom Handlingsplan mot tvangsekteskap og senere tiltaksplaner. Tiltakene som er iverksatt omfatter i tillegg til styrket rettslig vern blant annet krisehjelp for ungdom, kompetanseheving i hjelpeapparatet, informasjon og holdningsskapende arbeid og internasjonalt samarbeid.

Kjønnslemlestelse

Det mangler kunnskap om omfanget av kjønnslemlestelse i Norge. Skikken praktiseres primært i 28 land som strekker seg som et belte over den midtre delen av Afrika samt Egypt, men også blant enkelte folkegrupper i Asia og Midtøsten. Flere kvinner som bor i Norge har vært kjønnslemlestet før de kom til Norge på tross av at kjønnslemlestelse også er forbudt i deres opprinnelsesland. Det finnes ikke holdepunkter for å si noe om i hvilket omfang tradisjonen videreføres etter ankomst til Norge, men det er et faktum at en del unge jenter frykter å bli utsatt for kjønnslemlestelse.

I Norge er det en egen lov som forbyr kjønnslemlestelse av jenter/kvinner (Lov 15. desember 1995 nr. 74 om forbud mot kjønnslemlestelse). En ny bestemmelse i loven om plikt til å avverge brudd på loven trådte i kraft 1. september 2004. Plikten gjelder for yrkesutøvere og ansatte i barnehager, barnevernet, helse- og sosialtjenesten, skoler, skolefritidsordninger og trossamfunn (herunder forstandere og religiøse ledere i trossamfunn).

Kjønnslemlestelse av jenter bryter med en rekke menneskerettigheter, herunder retten til helse (jf. bl.a. FNs barnekonvensjon artikkel 24, FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter artikkel 12 og FNs kvinnekonvensjon artikkel 12). Ifølge FNs barnekonvensjon artikkel 24 nr. 3 plikter staten å treffe tiltak for å avskaffe tradisjonsbunden praksis som er skadelig for barns helse. Kjønnslemlestelse er også et

brudd mot retten til vern mot inngrep i den private sfære (jf. bl.a. den europeiske menneskerettskonvensjonen artikkel 8, som bl.a. omfatter rett til beskyttelse av den fysiske og psykiske integritet).

Regjeringen arbeider for å bekjempe kjønnslemlestelse blant annet gjennom ulike former for informasjons- og kommunikasjonstiltak (jf. handlingsplanen mot kjønnslemlestelse). Det er opprettet et prosjekt for å følge opp regjeringens handlingsplan mot kjønnslemlestelse (OK-prosjektet – Omsorg & kunnskap mot kvinnelig omskjæring). Det skal også innføres obligatorisk informasjon om forbud mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse til nyankomne. De nyankomne skal signere en erklæring om at de har mottatt og forstått informasjonen.

Ulovlig skolefravær

Det er et problem at noen barn i skolepliktig alder ikke møter til skolestart, eller blir tatt ut av skolen i lange perioder. Det gjelder barn med innvandrerbakgrunn, men også en del barn som tilhører den nasjonale minoriteten rom (sigøynere).

Høsten 2003 politianmeldte Oslo kommune 128 tilfeller der kommunen mente at foreldre holdt barna urettmessig borte fra skolen. Noen av anmeldelsene ble senere frafalt fordi det ble bekreftet flyttemelding på de aktuelle elevene eller fordi barna kom på skolen, men 85 anmeldelser ble opprettholdt. Sakene ble henlagt av politiet, men statsadvokaten har bedt politiet omgjøre henleggelsene og, i samarbeid med kommunen, foreta nærmere undersøkelser i hvert konkrete tilfelle. Denne typen saker angår flere offentlige myndigheter, bl.a. utdanningsmyndigheter, barnevern, politi og trygdekontor.

I juni 2004 publiserte organisasjonen Human Rights Service (HRS) en rapport der de hevder at det til enhver tid er flere tusen barn i skolepliktig alder som er norske statsborgere eller har oppholdstillatelse i Norge, som oppholder seg i familiens opprinnelsesland, særlig i Pakistan (Human Rights Service 2004). Tallene fra HRS er omstridte. Kommunal- og regionaldepartementet har gitt Statistisk sentralbyrå (SSB) i oppdrag å samle inn dokumentasjon om barn som er norske statsborgere eller som har oppholdstillatelse i Norge og som oppholder seg i foreldrenes opprinnelsesland. Formålet med datainnsamlingen er blant annet å få en bedre oversikt over hvor barn som uteblir fra skolen i lengre perioder befinner seg, hvor mange dette dreier seg om og hvor

lenge de er borte fra Norge. Dokumentasjonen skal også inneholde en beskrivelse av den norske befolkningsgruppen i Spania.

Opplæringsloven § 2-1 sier at barn og unge har plikt til grunnskoleopplæring, og rett til offentlig grunnskoleopplæring. Plikten kan også ivaretas gjennom annen, tilsvarende opplæring. Opplæringsloven gjelder som hovedregel ikke utenfor Norges grenser. Nordmenn som bosetter seg i utlandet vil derfor ikke ha rett og plikt til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven. Barnets statsborgerskap har i denne sammenhengen ingen betydning. Det avgjørende er om barnet anses som bosatt i Norge eller ikke. Ved kortvarige utenlandsopphold som ferier og liknende vil grunnskoleplikten være i behold. I disse tilfellene må det søkes om permisjon. Foreldre som holder sine barn ulovlig borte fra den pliktige opplæringen kan straffes med bøter. Det er kommunen der barnet er bosatt som er ansvarlig for at barnet får lovlig opplæring. Det er også kommunen som har ansvaret for å følge opp dersom en elev er borte fra pliktig opplæring og foreldrene er skyld i fraværet.

Retten til utdanning er bl.a. nedfelt i FNs barnekonvensjon artikkel 28 og 29, FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter artikkel 13 og FNs kvinnekonvensjon artikkel 10.

Verken norsk lov eller menneskerettighetskonvensjonene pålegger norske myndigheter noen plikt til å forhindre at foreldre sender barna sine til opprinnelseslandet/utlandet. FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 12 sier at enhver har rett til å forlate et hvilket som helst land, også sitt eget, og at ingen vilkårlig skal berøves retten til å reise inn i sitt eget land. Retten til å forlate og vende tilbake til sitt land framgår også av FNs verdenserklæring om menneskerettighetene artikkel 13.

Regjeringen vil imidlertid understreke betydningen av at skolen raskt kommer i dialog med foreldrene hvis et barn uteblir fra undervisningen. Skolen har et ansvar for å avklare hva årsaken til fraværet er, hvor barnet oppholder seg og om det får den opplæringen det har krav på. Skolen har også et ansvar for å involvere skolemynighetene i kommunen, som skal kontakte barnevern og politi dersom det foreligger mistanke om at barnet holdes ulovlig borte fra skolen. Den enkelte ansatte ved skolen har dessuten en selvstendig plikt til, uavhengig av taushetsplikten, å melde fra til barnevernet ved mistanke om alvorlig omsorgssvikt, jf. opplæringsloven § 15-3 og lov 4. juli 2003 nr. 84 om frittstående skolar (friskolelova) § 7-4.

Oslo kommune har utarbeidet en handlingsplan for hva som skal skje når et barn uteblir fra skolen. Handlingsplanen forplikter både skole og barnevern.

Kommunene har ansvar for å sikre at alle foreldre til barn som er bosatt i Norge, kjenner sine rettigheter og plikter etter opplæringsloven. Hef-tet Rettigheter og plikter i den offentlige grunn-skolen er trykket på flere relevante språk. Det er sendt til alle grunnskoler og blir delt ut til alle elever i løpet av høsten 2004.

For at det skal foreligge rett til barnetrygd må barnet som hovedregel være bosatt i Norge. Ved utenlandsopphold på inntil tolv måneder regnes barnet fortsatt som bosatt i Norge og retten til barnetrygd er dermed i behold. Dette gjelder like-vel ikke dersom barnet skal oppholde seg i utlan-det mer enn seks måneder per år i to eller flere påfølgende år.

Foreldre har meldeplikt til trygdekontoret ved utenlandsopphold som overstiger vanlig ferie. I Oslo melder dessuten skoleetaten fra til trygde-etaten når barn har fravær fra skolen som kan skyl-des utenlandsopphold. Dersom vilkårene for rett til barnetrygd ikke lenger er til stede, skal trygde-etaten stanse utbetalingen. I meldingens kapittel 9.4.4 er tiltak knyttet til dette problemet omtalt.

Bigami (flerkoneri)

En kartlegging av antall tilfeller/mulige tilfeller av bigami som fylkesmannsembetene gjennomførte i 1999 på oppfordring fra Barne- og familiede-partermentet, gir ikke grunnlag for å konkludere med at bigami i juridisk forstand er et omfattende pro-blem. I perioden 1. januar 1995 til 30. juni 1999 ble det inngått ca. 105 000 ekteskap i Norge. Det ble rapportert om 22 fastslåtte tilfeller av bigami. I ti av disse sakene var ekteskapet inngått i utlandet (seks i Pakistan og to i Somalia). Bare to av ekte-skapene var inngått i registrerte trossamfunn som representerer innvandrerbefolkningen. I mange av de rapporterte sakene skyldtes bigamitilfellene misforståelser, for eksempel at partene trodde at separasjonsbevilling var lik skilsmissebevilling.

Det kan likevel være at bildet er mer sammen-satt enn disse tallene viser. Det er mulig at tros-samfunnene ikke alltid melder utførte vigslor til Folkeregisteret. Det er også grunn til å tro at en del av de såkalte vielsene som skjer i trossam-funn, ikke er vielser etter norsk ekteskapslov-givning, men kun religiøse seremonier.

Det har også kommet fram at en del ekteskap er oppløst etter norsk lov, mens ekteparet fortsatt

anses å være gift etter sin religion. På denne måten kan en mann leve i religiøst ekteskap med flere koner, mens han juridisk sett bare er gift med en av dem, og slik ikke er bigamist i lovens forstand.

Bigami er forbudt etter norsk lov, jf. straffelo-ven § 220 og lov 4. juli 1991 nr. 47 om ekteskap (ekteskapsloven) § 4. FNs kvinnekonvensjon artikkel 16 forplikter statene til å avskaffe diskri-minering mot kvinner i alle saker vedrørende ekteskap og familieforhold. FNs kvinnekomité (CEDAW) har uttalt at polygame ekteskap strider mot kvinners rett til likestilling med menn, og at de bør forbys¹.

Fra 1. mars 2004 kan fylkesmannen reise sak om hvorvidt et ekteskap består eller ikke består, jf. ekteskapsloven § 16 a. Fra 1. oktober 2004 vil prøvingen av ekteskapsvilkårene overtas av folke-registrene, jf. ekteskapsloven § 6 annet ledd. Det vil sikre en mer ensartet og grundigere prøving av ekteskapsvilkårene, og vil kunne forhindre både bigami og tvangsekteskap.

Etnisk diskriminering, rasistisk vold og trakassering

Etnisk diskriminering og rasistisk vold er ikke nye problemer i Norge, men de har blitt satt på dagsorden på nytt med ny innvandring. Rasisme og diskriminering er en stående utfordring i alle land med en etnisk og kulturelt heterogen befolk-ning. Etnisk diskriminering begrenser mulighe-tene og valgfriheten til mange mennesker i Norge i dag. Dette er helt uakseptabelt. Særlig er diskri-minering på arbeids- og boligmarkedet problema-tisk, fordi like muligheter på disse arenaene er en sentral forutsetning for velferd. Tilfeller av rasis-tisk vold og trakassering forekommer også i Norge. Mest kjent er drapet på Benjamin Her-mansen på Holmlia i 2001, som bidro til bred mobilisering mot rasisme.

Senter mot etnisk diskriminering (SMED) har gjennom sitt arbeid med enkeltsaker siden 1999 utarbeidet grundig dokumentasjon av art og omfang av rasisme og diskriminering i Norge. Fri-villige organisasjoner og Utlendingsdirektoratet (UDI) bidrar også med regelmessig dokumenta-sjon av forholdene i Norge på dette området.

¹ General Recommendation no. 21 (13th session, 1994) punkt 14: «... Polygamous marriage contravenes a woman's right to equality with men, and can have such serious emotional and financial consequences for her and her dependents that such marriages ought to be discouraged and prohibited. The Committee notes with concern that some State parties, whose constitutions guarantee equal rights, permit poly-gamous marriage in accordance with personal or customary law. This violates the constitutional rights of women, ...»

Regjeringen arbeider langsiktig mot rasisme og diskriminering gjennom blant annet Handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002-2006) og gjennom å styrke det rettslige vernet mot etnisk diskriminering. Den nye loven mot diskriminering på grunnlag av etnisitet, religion mv. vil forby både direkte og indirekte diskriminering (herunder trakassering). Rasisme og diskriminering forekommer også mellom ulike sosiale og kulturelle mindretallsgrupper. Diskriminering på grunn av kaste er allment lite kjent i Norge. Dette er imidlertid aktualisert med innvandring fra land der kastesystemet fortsatt praktiseres, og omtales nærmere i meldingens kapitler 6.5 og 9.3.3. Diskriminering på grunnlag av kaste vil bli omtalt i Ot.prp. om lov mot diskriminering på grunnlag av etnisitet, religion mv. under beskrivelsen av diskrimineringsgrunnlaget «avstamning».

Regjeringen har gått inn for å opprette et nytt Likestillings- og diskrimineringsombud og en nemnd for å håndheve likestillingsloven og lov mot diskriminering på grunnlag av etnisitet, religion mv. Likestillingsombudet, Likestillingssenteret og SMED vil bli samlet i det nye ombudet, som etter planen skal være etablert 1. januar 2006. Intensjonen er at et felles ombud skal styrke arbeidet mot diskriminering.

5.3.3 Lovlige handlinger – nye dilemmaer

Hensynet til enkeltmenneskets valgfrihet tilsier at alle må akseptere at noen gjør valg og prioriteringer man er uenig i eller ikke forstår. Denne utfordringen om toleranse for annerledeshet går like mye til medlemmer av kulturelle og religiøse mindretall, som til kulturelle og religiøse flertall. At folk er forskjellige og har ulik kulturell forankring, vurderinger og verdiorienteringer er ikke et problem i seg selv. Av og til ønsker likevel myndighetene å påvirke handlingsvalg som kan virke undertrykkende eller begrensende for den enkelte eller for dennes familie eller barn, eller som kan ha uønskede konsekvenser for samfunnet, selv om handlingene ikke er ulovlige eller vurderes som egnet for lovforbud. Menneskerettighetene er et viktig grunnlag for myndighetenes ønske om å påvirke atferd og handlingsvalg. I meldingens kapittel 6 omtales nye utfordringer og dilemmaer knyttet til barns oppvekst, som er blitt aktuelle som følge av innvandring fra ikke-vestlige land.

Handlinger eller praksiser som oppfattes som ukloke eller undertrykkende, kan ha sin årsak i reelle verdi- eller interessekonflikter. I noen tilfeller kan imidlertid valgene være resultat av mangel

på kunnskap. Andre ganger kan alle parter være enige om hvilke verdier som skal realiseres, men uenige om veien til målet. Noen foretar bestemte valg som følge av at de har opplevd at anbefalte handlemåter ikke fører fram, eller fordi de handler ut fra andre forutsetninger. Gjentatte opplevelser av å bli avvist og diskriminert, for eksempel som boligsøker eller arbeidssøker, vil naturlig få følger for den enkeltes vurdering av sine valgmuligheter.

Hvis uønskede handlinger er resultat av verdikonflikter, kan lover og regler i enkelte tilfeller være aktuelle virkemidler. I de fleste tilfeller vil imidlertid opplysning/informasjon og økonomiske incentiver være mer aktuelle. Dersom årsaken til bestemte handlingsvalg er kunnskapsmangel, er informasjon et nødvendig tiltak. Informasjonen må nå fram til målgruppene for å være effektiv. Dette er en stor utfordring i samfunn med stort verdimangfold og mange forskjellige levesett i befolkningen. Det krever at avsenderen bruker de riktige kanalene/arenaene, og at informasjonen blir gjentatt i flere sammenhenger. En påpekning av individets rettigheter og vern i henhold til internasjonale konvensjoner, for eksempel retten til ikke-diskriminering, kan være et viktig ledd i informasjonsstrategien.

Man kan ikke forutsette at alle er vant til å motta skriftlig informasjon. Erfaring viser at direkte, muntlig kommunikasjon kan være nødvendig for å nå fram til alle målgrupper, spesielt når det gjelder nyankomne innvandrere. Ofte vil tolk være nødvendig. Informasjon og tiltak må tilpasses målgruppens forutsetninger. Det er særlig viktig at gruppene selv tas med på råd i tiltaksutforming. I noen tilfeller bør også informasjons- og opplysningsarbeidet overlates til gruppene selv. Dette er nærmere omtalt i meldingens kapittel 9.

5.4 Grunnlag for tillit og prosedyrer for dialog

Mange bekymringer i norsk innvandrings- og integreringsdebatt handler om hvordan nye borgere passer inn i det som oppleves som et eksisterende verdifellesskap.

Lovgivning og politiske tiltak må oppfattes som legitime hvis de skal få tilsiktet effekt. De som berøres må ha tillit til myndighetenes målsettinger og framgangsmåter, og til at de blir hørt og behandlet rettfærdig. Gjensidig tillit er spesielt viktig i samfunn der verdifellesskap og felles målsettinger ikke kan tas for gitt.

Det finnes flere måter å forebygge disse bekymringene på. En vei å gå er å styrke det politiske fellesskapet gjennom felles plikter og rettigheter som gjelder for alle, samt klare prosedyrer for samhandling og konfliktløsning. Det andre er å tilrettelegge for at det utvikler seg et visst sosialt «lim» mellom borgerne, gjennom felles erfaringer, historie og opplevelser. Det forutsetter at det eksisterer møteplasser og felles samfunnsordninger/institusjoner, for eksempel skolen, hvor borgerne treffes, blir kjent og lærer å forstå hverandres ulike forventninger.

Fellesskapet kan også være bygget på felles verdier i moralske og etiske spørsmål. Felles verdier vil ofte springe ut av at man deler opplevelser med andre. Men felles verdistandpunkt kan også oppstå og eksistere på tross av ulikhet i sosial bakgrunn og livserfaringer. Det finnes for eksempel mye felles etisk og moralsk tankegods på tvers av religioner.

At berørte grupper selv får mulighet til å påvirke hvilke tiltak som skal iverksettes og hvordan det skal gjøres, kan bidra til å gi politikken legitimitet. Å involvere berørte parter vil kunne bringe fram nye fakta, slik at resultatet for eksempel blir bedre lovgivning. Regjeringen mener at frivillige organisasjoner er viktige medspillere for å skape legitimitet for statlig styring. Organisasjoner som representerer innvandrere må involveres både når det gjelder utvikling og gjennomføring av tiltak. Deltakelse i det sivile samfunnet er også et mål i seg selv, og en forutsetning for at demokratiet skal fungere.

I et samfunn som består av mennesker med forskjellig bakgrunn og historie, vil det alltid være spenninger og debatter om hva som er riktig og galt, og om hvilke verdier, normer og regler en bør følge. Dette skaper behov for gode mekanismer for å håndtere uenighet og konflikt. I utgangspunktet er det et mål at innvandrere deltar i ordinære politiske organer og arenaer. I tillegg er det imidlertid behov for egne organer som kan ivareta innvandreres interesser, som for eksempel Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM).

Det er viktig at representanter for alle samfunnsinteresser får mulighet til å ytre seg. Organisasjonsstøtte og økonomisk støtte til medier har blant annet som formål å gjøre det mulig for flere interesser å komme til orde. Uavhengig av gruppetilknytning må den enkelte kjenne til og kunne benytte seg av kanaler for innflytelse. Politikk og organisasjoner må være åpne for deltakelse fra alle. Det kan være behov for tiltak som senker ter-

skelen for at alle kan delta aktivt i samfunnsdebatten, for eksempel ved å tilby opplæring for organisasjoner om det norske politiske systemet. På sikt vil lik rett og mulighet til utdanning kunne øke sannsynligheten for likeverdig deltakelse i offentlig debatt og lik innflytelse. Brukerretting av offentlige tjenester og tilpassede ordninger som tar hensyn til ulike behov, er et av flere mulige svar på den demokratiske utfordringen som eksistensen av permanente mindretall innebærer.

5.5 Regulert innvandring og inkludering – avveining av hensyn

Politikken som føres for å regulere innvandringen er ikke tema for denne stortingsmeldingen. Reguleringspolitikken har likevel en nær sammenheng med meldingens tema. Måten reguleringspolitikken håndteres på er viktig for debattklimaet, for tillitsforholdet mellom grupper og for enkeltpersoners tillit til statlige myndigheter. Den gir muligheter og legger begrensninger på hvordan den enkelte og dennes familiemedlemmer kan forflytte seg over landegrenser, og for deres rettigheter i Norge.

En kontrollert og regulert innvandring er i mange sammenhenger en forutsetning for at samfunnet skal ha ressurser og kapasitet til en tilfredsstillende satsing på nødvendige tiltak med inkludering som mål. Sammenhengen mellom kontroll- og reguleringspolitikken på den ene siden og integreringspolitikken på den andre, er derfor viktig. I enkelte tilfeller brukes reguleringspolitikken som et virkemiddel for å oppnå integreringspolitiske målsettinger. Regjeringen har f.eks. foreslått at en betingelse for å få bosettingstillatelse skal være at man har gjennomført 300 timer norsk og samfunnskunnskap, eller at man gjennom test kan dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i norsk. Hensikten er å sikre at alle innvandrere har grunnleggende kunnskaper i norsk språk og kjennskap til det norske samfunnet. Familiegjenforening er et annet område som illustrerer sammenhengen mellom kontroll og integrering. Muligheten til familiegjenforening og familieliv er viktig for den enkeltes tilpasning og inkludering i et nytt samfunn. Dersom Norge har mer liberale familiegjenforeningsregler enn sammenliknbare land, kan dette imidlertid bidra til økt tilstrømning av nye asylsøkere og innvandrere.

Som omtalt i meldingens kapittel 2 og vedleggets kapittel 1 er det i hovedsak tre måter å få

varig opphold i Norge på: Behov for beskyttelse, familietilknytning og arbeid. Hvis hovedtyngden av innvandrerne har fått opphold fordi de har et beskyttelsesbehov, stiller det samfunnet overfor andre utfordringer enn om de har fått oppholdstilatelsete fordi deres arbeidskraft og kompetanse er etterspurt. Årsakene og bakgrunnen for innvandringen har stor betydning for hvordan arbeidet med å inkludere innvandrerne skal organiseres.

For å sikre både offentlig og privat sektor tilstrekkelig arbeidskraft og nødvendig kompetanse i tiden framover, vil regjeringen legge til rette for arbeidsinnvandring til Norge. Samtidig skal det fortsatt føres en asylpolitikk der den enkelte asylsøkers beskyttelsesbehov er det sentrale. Dersom mange søker asyl, ikke fordi de har et reelt behov for beskyttelse, men fordi de har et forståelig ønske om å bedre livssituasjonen for seg selv og familien, vil det på sikt kunne medføre at asylinstituttet undergraves. Det er derfor nødvendig å skille klart mellom en aktiv og positiv politikk for arbeidsinnvandring, og en konsekvent asylpolitikk som sikrer at asylinstituttet har legitimitet og består som redskap for å gi beskyttelse til mennesker som trenger det.

Visuminstituttet er en av de viktigste måtene en stat kan kontrollere og regulere innvandringen på. Gjennom visumpolitikken forskjellsbehandler alle land ikke bare mellom borgere fra forskjellige land, men også mellom borgere fra ett og samme land. Schengen-samarbeidet innebærer at et Schengenvisum er et visum til alle Schengen-landene, og forplikter Norge til å samordne visumpolitikken med andre Schengen-land.

Når et visum innvilges, er det basert på en forutsetning om at den som får et visum til Norge vil reise ut av landet når visumet utløper. Erfaringen tilsier at ikke alle gjør det. Visum gis derfor ikke til personer som tilhører kategorier som erfaringsmessig har en høy avhopsprosent. En totalvurdering av blant annet nasjonalitet, alder, kjønn og tilknytning til hjemlandet gjennom arbeid og familie, tillegges vekt når forutsetningene for at personen vil returnere til hjemlandet etter endt opphold vurderes ved behandling av visumsøknader. Dette kan føre til at medlemmer i samme familie behandles ulikt når det gjelder å få visum til Norge. Det kan oppleves som urettferdig.

Tiltak som iverksettes for å regulere innvandringen og måten disse omtales på i mediene har også utilsiktede virkninger. De påvirker offentlighetens bilde av innvandrerne, og hvordan etablerte innvandrerne blir behandlet av omgivelsene. En restriktiv innvandringspolitikk kan gi inntrykk av at innvand-

Boks 5.3 Ny utlendingslov

Lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) er for tiden under revisjon. Utlendingslovutvalget, som ble oppnevnt i 2001, skal avgi innstilling med forslag til ny utlendingslov i oktober 2004. Utvalget skal blant annet vurdere hvordan forholdet mellom utlendingsloven og integreringspolitikken kan synliggjøres i ny utlendingslov. Det heter videre i mandatet at ikke-diskrimineringsprinsippet skal ligge til grunn for arbeidet i utvalget, og det skal ha innstillingen fra lovutvalget som utreder forslag til lov mot etnisk diskriminering med i referansematerialet for sitt arbeid.

ring er et problem og bidra til en oppfatning blant både flertallsbefolkningen og innvandrere selv om at innvandrere er uønskede i samfunnet.

Behovet for å kontrollere og regulere innvandringen, og målsettingen om inkludering og likeverdig deltakelse for alle innbyggere, står derfor delvis i et spenningsforhold til hverandre. Målsettningene må vurderes kontinuerlig i forhold til hverandre, og effektene av innvandringsregulerende tiltak må evalueres. Det er nødvendig for å unngå at omkostningene ved politikken for grupper og enkeltpersoner blir urimelig store i forhold til det man oppnår med tiltakene.

5.6 Hva kan vi lære fra andre politikkfelt?

5.6.1 Same- og minoritetspolitikken

I likhet med politikken overfor innvandrere, blir politikken overfor samer og nasjonale minoriteter til i et spenningsfelt mellom idealet om likhet og idealet om mangfold. Mens politikken overfor disse gruppene tidligere var preget av hard forskning og tvungen assimilering, står retten til å bevare og videreutvikle egen kultur sterkt i dag. Samepolitikken og politikken overfor nasjonale minoriteter har som målsetting at det skal være likhet i forhold til resten av befolkningen når det gjelder levekår, helsetjenester osv. Innenfor det kulturelle og språklige området vektlegger man derimot verdien av variasjon og kulturbevaring. Tidligere tiders assimilasjonspolitikkk har forståelig nok skapt

mye bitterhet, frustrasjon og mistillit til offentlige myndigheter som dagens myndigheter må respektere og ta hensyn til i politikktutviklingen.

Det norske samfunnets overgrep mot nasjonale minoriteter, som romanifolket (tater/reisende), ble for eksempel gjort i den tro at det var til barnas beste, og har paralleller til deler av dagens integreringsdebatt. Det er viktig at tradisjoner, preferanser og levemåter som skiller seg fra flertallets, ikke automatisk tas som tegn på at noe er galt. Et forenklet syn fra omgivelsene på hva som er for eksempel er til barns beste kan føre til at feilgrep fra historien blir gjentatt.

En annen lærdom som kan trekkes fra same- og minoritetspolitikken er at tilpasning av tjenester ut fra kulturelle og språklige forutsetninger er nødvendig for å gi alle et likeverdig tilbud. Lik behandling av personer med ulik bakgrunn kan føre til ulikhet i resultat. En generell erfaring fra politikken som har vært ført overfor andre minoritetsgrupper, er dessuten at enkeltindividers og gruppers kulturelle bakgrunn kan medføre at tiltak slår annerledes ut enn tilsiktet.

Selv om det kan trekkes lærdom fra politikken som føres overfor samer og nasjonale minoriteter, er det en del grunnleggende forskjeller som gjør at politikken for nyinnvandrede grupper blir annerledes. Samer og nasjonale minoriteter har konvensjons- og lovfestede rettigheter som grupper. I forhold til samene har staten også en grunnlovsfestet forpliktelse til å legge forholdene til rette for at samene kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv, jf. meldingens boks 1.1, i motsetning til innvandrere og deres etterkommere, der regjeringens politikk bygger på individuelle rettigheter. Dette innebærer blant annet at staten har et ansvar for aktivt å opprettholde og støtte samers og nasjonale minoriteters kultur. For innvandrere er bevaring av egen kultur i hovedsak en privat og frivillig sak.

5.6.2 Likestillingspolitikken

Tidlige kampsaker for kvinner i Norge gjaldt blant annet adgang til høyere utdanning og til kvalifisert inntektsgivende arbeid. Kravene gjaldt ikke-diskriminering og formelt like rettigheter og muligheter. I dag er det tilsvarende utfordringer i forhold til likestilling for innvandrere og deres etterkommere.

Politiske tiltak kan ha utilsiktede virkninger. Mål og virkemidler må derfor hele tiden vurderes opp mot hverandre. Det er for eksempel viktig å vurdere hvordan aktuelle reformer påvirker forhold mellom kvinner og menn, og om den generelle familie- og likestillingspolitikken får andre konsekvenser for innvanderbefolkningen enn for andre.

Et viktig krav fra kvinnekampen i Norge har vært å gjøre private spørsmål til offentlige anliggender, i den betydning at familielivet ikke skulle være unntatt fra offentlig innsyn og regulering. Det ble stilt krav om en offentlig politikk for å sikre ofrene for privat vold og seksuelle overgrep i og utenfor hjemmet beskyttelse og rettssikkerhet. Likestillingsloven er en anerkjennelse av kravet om offentlig innsyn i hjemmesfæren. Loven har ikke noe unntak for privatlivet, men håndheves heller ikke aktivt på dette området. Her antas loven å ha en normativ funksjon og signaleffekt. Prinsippet om at tvang, undertrykkelse og overgrep ikke er en privatsak, er grunnleggende og skal omfatte alle i Norge. Dette prinsippet er aktualisert på nytt med debatten om tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og andre kvinneundertrykkende praksiser knyttet til religion og/eller tradisjon.

En annen lærdom fra likestillingspolitikken er at formelt like rettigheter (ikke-diskriminerende lov og regelverk) er et nødvendig grunnlag, men ikke tilstrekkelig for å sikre reelt like muligheter. De senere årenes likestillingspolitikk har gått ut på å gjøre likestilling mellom kjønnene til et integrert perspektiv i all offentlig politikk. Erfaringen er at integreringsstrategien bør utfylles med positive særtiltak til fordel for det underrepresenterte kjønn. Her er det en vanskelig grenseoppgang mellom særtiltak som gir gruppen, og særtiltak som fører til ytterligere stigmatisering eller motstand i andre deler av befolkningen. I forhold til innvanderbefolkningen anser regjeringen kvotering for å være et uaktuelt virkemiddel. Regjeringen vil føre en politikk basert på individuell tilpasning av tjenester og et lovverk som gir beskyttelse mot diskriminering. Sammenslåingen av Likestillingsombudet, Likestillingssenteret og SMED fra 2006 vil gi økte muligheter til å bruke erfaringer fra kjønnslikestillingsarbeidet i arbeidet for etnisk likestilling, og omvendt.

6 Barns oppvekst – eksempler på nye utfordringer og dilemmaer

6.1 Innledning

Prinsippene som er nedfelt i lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barnelova) og FNs barnekonvensjon, jf. boks 6.1, skal være retningsgivende for samfunnets tilrettelegging av barns oppvekst. De ulike prinsippene kan innebære konflikter og dilemmaer, bl.a. når det gjelder barns selvstendige rettigheter i forhold til foreldrenes rettigheter, og foreldres og barns rett til å velge annerledes enn flertallet.

Det norske samfunnet har som mål at barns synspunkter skal bli hørt og at barn skal delta aktivt i samfunnslivet. Dette er idealer som det kan være vanskelig å realisere både for de som tilhører majoritetsbefolkningen og de som tilhører ulike minoriteter.

I vurderingen av hva som er barnets beste, kan foreldre ha helt andre synspunkter enn samfunnet rundt, fagfolk, media og opinionsdannere. Foreldre som gjør det andre anser som begrensende og undertrykkende valg på vegne av barna, gjør dette ofte fordi de mener at det er det beste for barnet.

6.2 Møte mellom ulike virkelighetsforståelser

6.2.1 Individuelt eller kollektivt orienterte samfunn

Ulike samfunn kan grovt deles inn i to hovedtyper når det gjelder forståelsen av individets plass i det sosiale fellesskapet. Begrepspar som brukes, og som uttrykker noe av det samme, er individuelt versus kollektivt orienterte samfunn, moderne versus tradisjonelle samfunn eller jeg-orienterte versus vi-orienterte samfunn.

Noen innvandrere kommer fra samfunn og kulturer som grovt sagt er mer kollektivt orienterte enn individorienterte. Det betyr at hensynet til familien, det sosiale miljøet og for mange også religionen, har stor betydning for hvordan den enkelte kan oppføre seg. Graden av sosial kontroll er stor. Barn forventes å gjøre som foreldrene vil.

Mange av disse samfunnene har patriarkalske trekk. I det norske samfunnet er individorienteringen mer framtrædende, med vekt på verdien av å gjøre selvstendige valg. Idealet er enkeltmennesket som foretar frie og opplyste valg, selv om praksis kan være annerledes. Graden av kollektiv orientering eller individorientering virker for

Boks 6.1 Barneloven og FNs barnekonvensjon

Barneloven regulerer forholdet mellom barn og foreldre og inneholder blant annet bestemmelser om foreldreansvaret og foreldrenes fostringsplikt. For eksempel har barnet krav på omsorg og omtanke fra de som har foreldreansvaret. Foreldrene plikter å gi barnet en forsvarlig oppdragelse og å sørge for at barnet får utdanning etter evner og anlegg. Barnet må ikke utsettes for vold eller på annet vis behandles slik at den fysiske eller psykiske helsen blir utsatt for skade eller fare. En avtale som foreldre eller andre gjør om ekteskap på vegne av barnet, er ikke bindende. Foreldrene skal gi barnet stadig større selvbestemmelsesrett med alderen og fram til det er myndig, jf. meldingens kapittel 5.2.2.

Barns rettigheter framgår av FNs barnekonvensjon, som er inkorporert gjennom lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) og dermed gjelder som norsk lov. Samtlige rettigheter skal gjelde alle barn uten diskriminering (artikkel 2). Ved alle handlinger som berører barn skal barnets beste være et grunnleggende hensyn (artikkel 3). Ethvert barn har rett til liv, overlevelse og utvikling (artikkel 6). Barn har rett til å gi uttrykk for sine synspunkter i alle forhold som vedrører barnet, og barnets synspunkter skal tillegges behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet (artikkel 12).

eksempel inn på hvordan man ser på barneoppdragelse og hvem som berøres av et giftermål.

Det er viktig å understreke at ingen samfunn, ingen kulturer, ingen familier og ingen enkeltmennesker er enten rent kollektivt orientert eller rent individorientert. Et menneske kan for eksempel føle sterke forpliktelser i forhold til familien og foreldrene i noen spørsmål, og mindre i andre. Å ha respekt for andre og å ta hensyn til familiemedlemmer er imidlertid en verdi for de fleste. I forbindelse med Makt- og demokratiutredningen (Engelstad og Ødegård (red.) 2003) påpekes det at alle ungdommer i Norge, uansett bakgrunn, utsettes for massivt press i alle avskygninger, fra mild overtalelse til trusler om straff, for å holde dem på rett spor. Sanksjonene mot dem som bryter med omgivelsenes normer vil imidlertid kunne være sterkere og mer dramatiske for personer som tilhører mer kollektivt orienterte fellesskap hvor kravet om innordning er sterkt.

Både tenkning og praksis varierer fra det mer kollektivt orienterte, til det mer individuelt orienterte, mellom ulike personer og grupper innenfor samme samfunn og miljø. Ofte er det avvik mellom de dominerende idealene og det som er utbredt praksis. Hva man sier, og hva man gjør, kan være to forskjellige ting. Likestilling mellom kvinner og menn framheves for eksempel ofte som et trekk ved den moderne, vestlige familien. Ved nærmere ettersyn framstår likestilling likevel mer som et politisk ideal enn som en realitet. Det gjelder både i arbeidslivet og i familielivet. Til tross for disse forbeholdene, kan det grove skillet mellom individuelt og kollektivt orienterte samfunn være nyttig for å forenkle og oppsummere en kompleks virkelighet.

6.2.2 Holdninger til barneoppdragelse

Det er forsket lite på erfaringer med å være foreldre med innvandrerbakgrunn i Norge. Forskningsstiftelsen FAFO gjorde i 1995 personlige intervjuer med 329 flyktninger fra 6 forskjellige nasjonaliteter (somaliere, chilenerne, iranere, tamiler, kurdere og vietnamesere). Alle hadde 5-7 års botid i Norge. De ble spurt om holdninger til religionsfrihet, demokrati, kvinners frie stilling, sosialt system, barneoppdragelse, nordmenns væremåte og grad av toleranse. Hovedfunnet er at flyktningene samlet sett deler mange av de verdiene som det norske samfunnet bygger på. De enkeltområdene flest er skeptiske til er norsk væremåte og ikke minst norsk barneoppdragelse. Det gjelder enten de spurte hadde barn eller ikke. Nærmere en av fire liker

Boks 6.2 Vi-orientering versus jeg-orientering

Beskrivelsen bygger på Loveleen Rihel Brennans framstilling av vi-samfunn og jeg-samfunn i boka Sangam! Integrering og inkludering (Fagbokforlaget 2004)¹.

- I vi-samfunnet er alder visdom. De eldres erfaringer er viktige. I jeg-samfunnet legges det stor vekt på barnas selvstendige interesser.
- I vi-samfunnet er rollene klart definerte og har faste rammer. I jeg-samfunnet er det tegn på positiv selvstendighet å være kritisk, å ha egne tanker og meninger, å skape seg selv.
- Vi-samfunnet vektlegger lydighet og respekt for voksne, som tar de fleste avgjørelsene. I jeg-samfunnet læres barn opp til å velge mye friere, men innenfor de rammene som er satt av de voksne. Barn og voksne diskuterer og forhandler; dialog er viktig.
- I vi-samfunnet har små barn få grenser og får følge sin egen rytme for spising, søvn og lek. Når barna kommer i puberteten, strammes tøylene. Ungdommen forventes å vise ansvar på tvers av generasjonsskille. I jeg-samfunnet er det streng kontroll med små barn – og større frihet når de blir eldre. De voksne støtter at barna skal løsrive seg, men man må kjenne de skrevne og uskrevne reglene.
- I vi-samfunnet er det viktig å bevare ære i andres øyne. Det gjelder særlig i forhold til den sosiale gruppen man er en del av, og i forhold til økonomi, seksualitet og kjønn. I jeg-orienterte samfunn legges det først og fremst vekt på individets egen samvittighet og opplevelse av skyld.
- I vi-samfunnet er kjærlighet fra andre mer avhengig av at man er lojal mot sine egne og religionen. I jeg-samfunnet er man – ideelt sett – elsket for den man er.
- I vi-samfunnet er ekteskap noe som ses på som en avtale mellom to familier, i jeg-samfunnet en sak mellom to personer.

¹ Loveleen Rihel Brenna er forfatter, foredragsholder og leder for Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG).

ikke barneoppdragelsen i Norge. Det framgår ikke av undersøkelsen hva de ikke liker.

Det er også gjort noen få, kvalitative undersøkelser hvor et lite antall familier med bakgrunn fra Vietnam og Pakistan er intervjuet om blant annet barneoppdragelse. Denne forskningen viser at både pakistanske og vietnamesiske foreldre opplever de dominerende verdiene i norsk barneoppdragelse som annerledes enn det de er vant med fra opprinnelseslandet. Foreldrene sier at de oppdrar sine barn annerledes enn de mener at norske foreldre gjør. Enkelte er skeptiske til det de oppfatter som norske foreldres mangel på autoritet og grensesetting. De forteller imidlertid at de selv revurderer sine egne oppfatninger i møtet med andre normer for barneoppdragelse, og fordi barna deres krever mer frihet. Resultatet er at de selv mener at de er mindre autoritære som foreldre enn deres egne foreldre var. De pakistanske foreldrene, særlig fedrene, framstår imidlertid som mer kontrollerende enn de vietnamesiske i en av studiene (Ebeltoft 2003). På den annen side er «den tyranniske far som sier nei til alt» heller ikke typisk i pakistanske familier, selv om det er et tydelig hierarki i disse familiene (Østberg 2003).

Det finnes også få studier om forholdet mellom innvandrede foreldre og deres barn i Norge. Det som finnes, tyder imidlertid på at forholdet i mange familier er mindre konfliktfylt enn man kan få inntrykk av fra media og offentlig debatt (Ebeltoft 2003, Fuglerud (red.) 2004, Selte 1998, Østberg 2003).

Likevel er det en del som lever under sterkt krysspress. Enkelte unge blir utsatt for uakseptabelt press og til og med lovbrudd fra foreldrenes side, jf. meldingens kapittel 5. Tema som seksualitet, kjærlighet, ekteskap og kjønnsroller er latent konfliktstoff (Bredal 1998, Moseng 2003, Prieur 2004).

En studie av materialet fra ungdomsundersøkelsen i 1996 tar spesielt for seg unge med somalisk og tamilsk bakgrunn (Engebrigtsen, Bakken og Fuglerud i Fuglerud (red.) 2004). Både de tamilske og somaliske foreldrene oppgir et sterkt ønske om at de selv og deres barn skal lykkes i Norge. Ifølge forskerne betyr foreldrenes forankring i egne kulturelle verdier, ikke at de ikke ønsker å delta i det norske samfunnet, men at de ser på det å holde fast på en bevissthet om sin egen opprinnelse, og å overføre denne til sine barn, som den eneste farbare veien til slik deltakelse. Foreldrene ønsker å forene det beste fra begge kulturrene. Forskernes konklusjon i denne studien er at foreldrene langt på vei ser ut til å ha lykkes i dette.

6.3 Foreldrenes og myndighetenes ansvar

6.3.1 Innledning

Det er foreldrene som har hovedansvaret for barna og deres oppdragelse. Dette prinsippet er nedfelt blant annet i barneloven og i FNs barnekonvensjon. Samtidig har offentlige myndigheter et medansvar for barnas oppvekstvilkår. Det betyr at det kan oppstå uenighet mellom foreldre og representanter for myndigheter og storsamfunn, for eksempel lærere og fritidsledere, om hva som tjener barna best og hvordan foreldrene bør oppføre seg i foreldrerollen. Det kan også være ulike oppfatninger om hva som er foreldrenes ansvar og hva som er samfunnets.

Konflikt og uenighet kan også oppstå innad i familiene, mellom voksne og barn. Slike konflikter oppstår i alle familier, uavhengig av bakgrunn. Noen innvandrede familier i Norge møter imidlertid særskilte problemer fordi foreldrene bygger barneoppdragelse og familieliv på verdier og normer som de vokste opp med i et annet samfunn. Disse verdiene kan være svært forskjellige fra verdiene som preger samfunnet for øvrig, og som barna møter utenfor hjemmet. Dette gjelder for eksempel syn på kjønnsroller, seksualitet, bevegelsesfrihet og grad av frihet til å velge annerledes enn foreldrene. Når disse normene og kontrollmekanismene overføres fra sitt opprinnelige miljø til en moderne, norsk storbyvirkelighet, kan følgene bli forskjellige for gutter og jenter. Forskning fra pakistanske innvandermiljøer i Oslo indre by påpeker at jenter holdes strengere hjemme, mens gutter får mer frihet og mindre sosial kontroll. Det er heller ikke de samme sosiale kontrollmekanismene utenfor familien som i Pakistan (Lien i Engelstad og Ødegård (red.) 2003).

At ungdom ofte møter hverandre i det offentlige rom, der det er få ansvarlige voksne og tilsvarende liten formell kontroll, kan også virke negativt i forhold til å forebygge kriminalitet. Politiet kan ikke erstatte den kontrollen som er innebygd i samhandlingen mellom ungdom og voksne. Regjeringen er opptatt av at det skal finnes levende nærmiljøer for alle barn og unge, uansett familiebakgrunn, der voksne bryr seg om hva barna gjør, og hvor det kan utvikle seg en felles forståelse av normer og verdigrunnlag. Det enkelte individ må ta ansvar for egne handlinger.

Noen ganger utvikler familiekonflikter seg til saker av offentlig interesse. Det gjelder først og

fremst hvis barn utsettes for ulovlig tvang. Fordi det er en flytende grense mellom sosialt press og tvang, kan det være vanskelig å vite når det faktisk er grunn til å reagere og aksjonere, og når det ikke er det. Dette drøftes prinsipielt i meldingens kapittel 5. Mange foreldre som har innvandret til Norge forteller at de kan føle seg mistenkeliggjort i møtet med skolen og det offentlige hjelpeapparatet, rett og slett fordi de er annerledes og gjør ting annerledes. Regjeringen vil peke på to hovedutfordringer i møtet mellom ulike idealer og praksiser for barneoppdragelse:

- Myndighetspersoner og offentlig ansatte kan mangle kompetanse til å skille mellom det som er ukjent og det som er bekymringsfullt. Behovet for generell kompetanseheving for å håndtere mangfold blant brukerne drøftes i meldingens kapittel 12 om tilpasning av offentlige tjenester.
- Ved at foreldrene har bosatt seg i Norge, er det lagt noen premisser for barnas oppvekst. Det må tilrettelegges for at foreldre får nyansert kunnskap og egen erfaring om hva slags samfunn barna deres vokser opp i, og å bekjempe tradisjoner og fordommer blant foreldre som begrenser barnas muligheter og fratar dem deres rettigheter. Voksnes egen deltakelse i arbeids- og samfunnsliv er den viktigste kilden til slik erfaring.

6.3.2 «Barnets beste»

Et gjennomgående prinsipp både i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) og i barneloven er prinsippet om «barnets beste». Det innebærer at lovene til enhver tid skal tolkes og praktiseres i forhold til hva en mener best gagnar barnet i den foreliggende situasjonen. Et av barnerettens viktigste grunnprinsipper er at hva som er best for barnet skal være et grunnleggende hensyn når det treffes avgjørelser som angår barn. Dette er nedfelt som et grunnleggende prinsipp i FNs barnekonvensjon artikkel 3.

Barnevernets beslutningsgrunnlag skal bygge på prinsippet om barnets beste og tiltak skal iverksettes til barnets beste. Hvis barnet og foreldrene har motstridende interesser, er det hensynet til barnet som er det avgjørende. Barnevernet skal likevel ha samarbeid i fokus og legge vekt på å etablere tiltak i barn og unges nærmiljø i dialog med barna og familiene.

Hvem skal bestemme hva som er til barnets beste – barnet selv, familien, media eller offentlige myndigheter? Det finnes ikke en klar tolkning av

Boks 6.3 Barnevern

SSBs barnevernsstatistikk for 2002 viser at barn med innvandrerbakgrunn oftere er registrert med barnevernstiltak enn barn uten innvandrerbakgrunn. Blant barn med innvandrerbakgrunn er det flest barnevernsklienter med asiatisk bakgrunn. De andre to store klientgruppene er barn med bakgrunn fra Afrika og Øst-Europa.

Barn som selv har innvandret er den gruppen som oftest mottar tiltak fra barnevernet. Denne gruppen er overrepresentert i forhold til både barn født i Norge av to utenlandsfødte foreldre og barn uten innvandrerbakgrunn når det gjelder alle typer barnevernstiltak, både hjelpetiltak i hjemmet (f.eks. besøks-hjem/avlastning, støttekontakt, barnehageplass, skolefritidsordning (SFO)) og omsorgsovertakelse (plassering utenfor hjemmet, i fosterhjem eller i institusjon). Tallet på førstegenerasjons innvandrerbarn under omsorgsovertakelse har imidlertid gått kraftig ned de senere årene. Denne gruppen er nå i nesten samme grad under omsorgsovertakelse som barn uten innvandrerbakgrunn.

Barn født i Norge av to utenlandsfødte foreldre mottar også oftere hjelpetiltak enn barn uten innvandrerbakgrunn. Denne gruppen er imidlertid underrepresentert i forhold til barn uten innvandrerbakgrunn når det gjelder omsorgsovertakelse.

Barnevernets møte med familier med innvandrerbakgrunn er omtalt i St.meld. nr. 40 (2001-2002) Om barne- og ungdomsvernet.

begrepet «barnets beste». Hva man legger i begrepet vil avhenge av livssyn, verdier og av den konkrete situasjonen man står i når det er snakk om ta avgjørelser eller finne praktiske løsninger. Vurderingen av hva som er barnets beste i en bestemt situasjon kan også variere med kulturell, faglig og politisk forankring. Det må alltid gjøres en konkret vurdering av hva som er barnets beste i en aktuell situasjon. Regjeringen vil imidlertid understreke at alle barn i Norge skal ha det samme rettsvernet mot overgrep og omsorgssvikt. Prinsippet om barnets beste skal ligge til grunn i forhold til beslutninger som tas i forhold til alle barn, uavhengig av etnisk, nasjonal og kulturell bakgrunn.

6.4 Fordommer og myter blant innvandrere

Barn som vokser opp i innvandrede familier kan bli utelukket fra deltakelse på grunn av fordommer og diskriminering de møter fra samfunnet og majoritetsbefolkningen. Barnas deltakelse kan også bli hindret av foreldrenes holdninger og fordommer.

En del innvandrere har fordommer om og negative holdninger til det norske samfunnet og nordmenn. Holdningene kan skyldes manglende kjennskap til norsk familieliv og nordmenn som enkeltpersoner. Ved mangel på personlig kjennskap kan fordommer forsterkes av medieoppslag om f.eks. ungdoms alkoholvaner og norske jenters og kvinners seksualmoral og -praksis. Bildet som formidles er ofte generaliserende og overforenklet. Negative holdninger til storsamfunnet kan føre til at enkelte velger å isolere seg, og å begrense barnas muligheter til å ha kontakt med barn med annen bakgrunn enn dem selv og til å delta i ulike aktiviteter.

Fordommer og diskriminering kan også gjøre seg gjeldende mellom grupper av innvandrere, for eksempel mellom klaner og kaster med samme nasjonale opprinnelse. Noen nasjonaliteter eller etniske grupper utsettes dessuten for fordommer også fra andre innvandrerg grupper. Dette kan føre til at grupper isolerer seg fra hverandre, og at kontakt på tvers av grupper møter sosial motstand.

Regjeringen mener at arbeidet mot rasisme og diskriminering må utvides til å omfatte mindretallenes fordommer mot majoriteten, og fordommer og diskriminering mellom etniske, sosiale og religiøse mindretall, klaner, kaster etc. For at denne typen arbeid skal lykkes, er det viktig at innvandrer miljøene selv tar initiativ til å bekjempe fordommer og diskriminering.

Det er viktig å oppmuntre miljøer og enkeltpersoner til å sette i gang sosiale endringsprosesser i egen krets, i den grad det praktiseres tradisjoner og handlemåter i miljøene som enten er lovstridige, fungerer undertrykkende eller er lite egnet for å fremme barnas interesser, jf. meldingens kapittel 9.3.5. Som regel vil det være mindretall og enkeltpersoner som står for undertrykkende praksiser. For å endre disse praksisene kan de som ønsker endring inngå samarbeid og allianser med meningsfeller i forskjellige miljøer. Arbeidet mot et felles mål gir anledning til å bryte med vi- og dem-tenkningen og åpner for at folk med ulik bakgrunn kan finne sammen ut fra felles verdier og standpunkt.

6.5 Eksempler på utfordringer og dilemmaer

Nedenfor følger fire eksempler på dagsaktuelle utfordringer og dilemmaer som kan oppstå i familier der foreldrene har innvandret fra samfunn med andre normer for forholdet mellom foreldre og barn enn de som dominerer i dagens Norge¹. Dette er tenkte tilfeller, men basert på reelle problemstillinger. De knytter sammen stortingsmeldingens verdi- og prinsippdiskusjon med konkrete dilemmaer fra hverdagslivet. Eksempelene illustrerer at barn og unge preges både av foreldrenes idealer og kultur og av de rådende idealene i samfunnet utenfor familien. Gjensidig respekt og toleranse fra alle parter er viktig når samfunnet er preget av verdimangfold. Samtidig er det noen verdier og prinsipper som er grunnleggende, og som skal omfatte alle som bor i Norge. Bestemmelser i internasjonale konvensjoner som er relevante for eksemplene er omtalt i boks 6.4. Konvensjonene omtales også i meldingens boks 5.1.

Boks 6.4 Relevante bestemmelser i internasjonale konvensjoner i forhold til eksemplene

- FNs kvinnekonvensjon artikkel 10 omhandler lik rett til utdanning. Artikkel 16 omhandler retten til fritt å inngå ekteskap.
- Diskriminering på grunnlag av kaste er i strid med FNs rasediskrimineringskonvensjon.
- FNs barnekonvensjon artikkel 12 gir barn rett til å gi uttrykk for sine synspunkter i alle forhold som vedrører barnet. Barnets synspunkter skal tillegges behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet. Artikkel 28 og 29 gir barn rett til utdanning. Artikkel 31 gir barn rett til å delta i lek og fritidsaktiviteter som passer for barnets alder.

¹ Eksempelene er laget av Loveleen Rihel Brenna på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet. Rihel Brenna har også bidratt med momenter til drøftingene.

6.5.1 Eksempel 1: Press til å gifte seg innenfor kasten

Mina (23 år) har sagt tydelig fra til sine foreldre at hun ikke vil gifte seg med den gutten slekten har valgt for henne i India. Hun vil gifte seg med Rakesh, som også har indiske foreldre og er født og oppvokst i Norge. De har truffet hverandre på universitetet hvor de studerer. Men foreldrene til Mina vil ikke godta Rakesh. Selv om familien hans er fra Punjab, og han er hindu, har høy utdanning og kan forsørge Mina, har han likevel ikke oppfylt et viktig kriterium: Han kommer fra en annen kaste, og familien hans er ikke religiøs. Mina kommer fra en religiøs prestefamilie. Foreldrene til Mina er svært opptatt av at datteren gifter seg med en som tilhører samme kaste som dem, og som kommer fra en religiøs familie. Moren har sagt klart i fra, at dersom hun gifter seg med Rakesh, vil de kutte all kontakt med henne.

Foreldrene til Rakesh er overhodet ikke opptatt av kaster eller religion, men de vil ikke ha en svigerdatter som ikke har foreldrenes velsignelse og samtykke med seg. Det handler om deres ansikt utad og hennes verdighet som svigerdatter i deres familie. Ei jente som ikke adlyder sine foreldre, kan heller ikke være en god hustru, svigerdatter og mor.

I utgangspunktet er saken et familieanliggende. Saken blir først offentlig hvis en av partene gjør den kjent for andre eller søker hjelp. Det forutsetter igjen at det finnes steder å henvende seg. Samtidig består sakskomplekset av mange ulike konflikter. Saken kan få offentlig interesse av flere grunner.

Sosialt press

Situasjoner der det sosiale presset er så sterkt at ungdom føler at de ikke har noe annet valg enn å adlyde foreldrene, er problematiske. Sosial utstøting er en stor personlig belastning for den som rammes, og opprivende og vondt for alle involverte parter. Et brudd med familien vil ofte være ekstra vanskelig for barn av innvandrere fordi det foreløpig er lite samarbeid og kontakt på tvers av kultur og religion mellom minoritetsmiljøer og majoritetsbefolkningen. De unge risikerer å bli stående alene etter et eventuelt brudd.

Hvis påvist tvang

Det kan stilles spørsmål ved om det sosiale presset familien utøver på de unge, har fått karakter av en tvangssituasjon. Tvangsekteskap er ulovlig, jf. omtale i meldingens kapittel 5.3.2.

Kasteproblematikk

Kasteproblematikk er en del av problemstillingen. Omfanget av denne praksisen i Norge er ikke kjent. Kastesystemet eksisterer først og fremst som tradisjon i enkelte familier med indisk og tamilsk bakgrunn, og blant noen pakistanske. Kaste er en tradisjon som virker diskriminerende. Diskriminering på grunnlag av kaste vil bli omfattet av forslaget til ny lov mot diskriminering på grunnlag av etnisitet, religion mv. ved at diskriminering på grunnlag av avstamning blir forbudt. I det omtalte eksempelet er imidlertid kasteproblematikken en del av et internt forhold i familien, som ikke vil rammes av loven.

Mulige løsninger

Det finnes ingen direkte politiske virkemidler som kan regulere sosialt press av den typen som er omtalt i eksempelet ovenfor. I størst mulig grad bør man etterstrebe løsninger som ivaretar hele familien, og som hindrer splittelse. Det viktigste er at det finnes steder å søke hjelp hvor alle parter blir lyttet til og kan få hjelp til å takle krisen. Det er ikke ønskelig at konflikter blir så tilspisset at enkeltpersoner føler seg tvunget til å bryte med sin familie. Forebyggende arbeid og meglingsarbeid med sikte på å skape forståelse og løsninger bør som hovedregel forsøkes først. Dersom enkelte likevel velger å bryte med familien og det sosiale nettverket, er det myndighetenes ansvar å hjelpe dem i den vanskelige situasjonen. Selvhjelpsgrupper, rådgivningstjenester, krisesentre og meglingsinstanser er eksempler på aktuelle tiltak i denne typen saker.

6.5.2 Eksempel 2: Leirskole

Læreren til Safia har sendt hjem et skriv om at klassen skal på leirskole. Safia vet at hun aldri kommer til å få lov til å reise på leirskolen. Hun gir skrivet til foreldrene sine, og svaret blir som forventet. «Nei, dette har ingenting med undervisning å gjøre. «Du får ikke lov, Safia», sier de. Foreldrene til Safia kommer fra landsbygda i Somalia. Begge har lav utdanning. De hadde ingen slike utflukter med sine skoler i sin barndom. Far sier at han ikke skjønner hvorfor nordmenn skal på fjellet eller til havet i ett sett. «Det er et underlig folkeslag, først fryse, og så drikke alkohol for å varme seg.» Faren til Safia husker hvordan han reagerte på nordmenns oppførsel overfor sine barn da han for første og siste gang var på fjelltur sammen med jobben. Små barn i fire-

fem-årsalderen gråt og frøs på fjellet, mens ivrige foreldre på død og liv skulle lære dem å stå på ski. Det var et forferdelig press fra foreldrenes side om at barna skulle lære å stå på ski. «Nei, du får være hjemme og hjelpe mor med husarbeid de dagene klassen er ute og fryser», sier far. Safia er den eneste som ikke skal reise. Hun ønsker ikke å være den som alltid er annerledes, derfor velger hun å late som om hun skal være med. Dagene før klassen reiser, planlegger hun turen med de andre i klassen. På avreisedagen ringer far til skolen og sier at hun er syk. Etterpå snakker alle i klassen om oppholdet på leirskolen. Safia har ikke opplevd det samme som de andre. Hun føler seg isolert og ensom.

Alle barn bør få anledning til å delta i sosiale og fysiske aktiviteter og til å bli kjent med muligheter som livet i Norge kan gi. Det er et positivt trekk ved det norske samfunnet at barn og unge treffes på tvers av sosiale skiller og ulik bakgrunn. Skolen bidrar til det, gjennom opplæringen og gjennom tilbud som bl.a. leirskole.

Ulik problemforståelse og manglende dialog

Det vesentlige i denne saken er at foreldre og skole har helt ulike forventninger til hverandre. Skolen har ikke forstått hva foreldrene reagerer på og er bekymret for. Foreldrene aner ikke hva leirskole er. I deres hjemland var skolens oppgave å lære elevene å lese og skrive. Skrevet fra skolen innholdt ingenting om hva man gjør og lærer, om gutter og jenter bor på atskilte rom eller ikke, om hvor mange mannlige og kvinnelige ledere som skal være med, og om de voksne skal nyte alkohol. Dette er sentrale verdspørsmål for mange foreldre. Uvisshet kan skape unødvendig utrygghet og negativ innstilling.

Mulige tiltak

Måten den norske skolen fungerer på, skiller seg mye fra hvordan skole drives i mange andre land, også i Europa. Skolen og lærerne må bli bevisste på hva de tar som en selvfølge. De må unngå å diskvalifisere foreldrene eller sette dem i forlegenhet. Det øker faren for tilbaketrekning. Det er viktig at skolene lærer av hverandre om hvilke kontaktmetoder som fungerer i skole-hjem-samarbeidet, og hva det er viktig å informere spesielt om, til hvem. Skriftlig informasjon når ofte ikke fram. For foreldre med kort botid i landet og svake norskferdigheter, vil tolk og oversatt materiale være viktig.

Opplæringen i norsk og samfunnsfag for

voksne kan ta opp temaet leirskole og andre spesielle forhold ved norsk skole. Det kan arrangeres utflukter for å avmystifisere hva leirskole er. Erfaringen viser at mange føler seg tryggere hvis «en av deres egne» inviteres med, eller at de kjenner læreren godt nok til å stole på at alt foregår i betryggende former. Skolen må også ta hensyn til at mange familier med kort botid i Norge kan ha langt svakere økonomi enn gjennomsnittet og ikke kan prioritere utgifter i forbindelse med skoleturer og fritidsaktiviteter. Det gjelder særlig nyankomne flyktninger. Å forhindre at barn og unge faller utenfor vennegjenger og sosiale aktiviteter pga. dårlig familieøkonomi, med effekter på senere tilpasning i samfunnet, er en viktig del av arbeidet mot fattigdom i Norge.

6.5.3 Eksempel 3: På skole i familiens opprinnelsesland

Både Steven og Imran er tatt ut av klassen. Steven har britiske foreldre og er sendt til London på kostskole. Imran er sendt til en kostskole i Islamabad i Pakistan. Det er andre gang foreldrene sender Imran til Pakistan. Forrige gang var fra andre til fjerde klasse. Nå er han tatt ut i åttende klasse. Det er usikkert når han kommer tilbake. Skolen har ikke fått beskjed. Skolen vet heller ikke når Steven kommer tilbake, men dette oppleves ikke som så problematisk. Skolen er bekymret for begge elevene, men særlig for Imran, som er sendt til Pakistan. Lærerne bekymrer seg for om han får god nok utdanning, og for hva fraværet betyr i forhold til venner, norskferdigheter etc. Lærerne er oppgitt over foreldrenes manglende innsikt i hva som er til beste for de to guttene Imran og Steven. Når det gjelder Imran, mistenker noen foreldrene for å ville avnorske gutten; at de ikke liker hvordan barna preges av norske væremåter.

I begge de to tenkte tilfellene er det først og fremst misnøye med norsk skolesystem som gjør at foreldrene sender barna utenlands. De legitimerer valget ved å henvise til at også misjonærer, diplomater og vellykkete forretningsfolk ofte gjør det samme. Begge foreldreparene har utdanningsbakgrunn fra et engelsk skolesystem. Der var det høye krav til disiplin og karakterer. Foreldrene opplever at norsk skole er utflytende, at mye overlates til elevens eget initiativ og læring, og at lærerne mangler autoritet. Imrans foreldre hadde merket seg at sønnen var lite interessert i skolearbeid og oppførte seg udisiplinert. De var redde for at han ikke ville makte å oppfylle deres

ønske om å bli lege. De var også bekymret for at gutten skulle få «dårlige venner» i ungdomsmiljøet i bydelen. De tenkte lite over at han ville bli dårligere i norsk. Å lære engelsk godt er etter deres syn viktigere. Engelsk er et verdensspråk som foreldrene rangerer foran norsk. Da han var i Pakistan sammen med mor som åtteåring var bakgrunnen foreldrenes ønske om at han skulle bli bedre kjent med besteforeldrene. De så ingen skadevirkninger ved å ta ham ut av skolen ett år hvor det var mest lek og lite læring.

Å ta barn ut av skolen

Problemstillingen og reglene for rett og plikt til grunnskoleopplæring er omtalt i meldingens kapitler 5.3.2 og 9.4.4. Hvis foreldrene har meldt flytting til utlandet for barna, er de ikke omfattet avplikten til grunnskoleopplæring etter norsk lov. Med tanke på at disse barna etter all sannsynlighet skal bo i Norge som voksne, kan det være problematisk at de får hele eller store deler av skolegangen sin i et land og en sosial situasjon hvor de ikke får mulighet til å lære norsk språk og å få kunnskaper om norsk kultur og samfunnsliv. Dette kan gjøre det vanskelig for dem å delta i samfunnet på like vilkår som andre når de vender tilbake til Norge. Noen har tilbrakt mesteparten eller hele oppveksten i foreldrenes opprinnelsesland og kommer til Norge først som ungdommer, men har norsk statsborgerskap fordi foreldrene er norske statsborgere. Disse ungdommene står overfor mange av de samme utfordringene som førstegenerasjons innvandrere, til tross for at de har formell tilknytning til Norge gjennom sitt statsborgerskap.

Ulik virkelighetsforståelse og mulige løsninger

Dialog og kontakt er viktige virkemidler. Skolen har en utfordring i å forklare hva som læres bort, og hvordan læringen skjer. Det er viktig at foreldrene har tillit til skolesystemet for at foreldrene skal motivere barna til innsats. Dagens undervisningsformer er ikke bare fremmede for foreldre som er oppvokst i andre land. De kan også være svært annerledes enn i norsk skole for 30 år siden. Skolen har en utfordring i å forklare *alle* foreldre hvordan opplæringen er lagt opp. Samarbeid mellom skole og hjem er nærmere omtalt i meldingens kapittel 10.7 og i vedleggets kapittel 2.4.7.

Det er viktig å komme i dialog med foreldre som flytter barna mellom familiens opprinnelses-

land og Norge i skoleårene om hva dette kan bety for språkutvikling og senere muligheter i Norge. Det er også viktig at foreldrene er bevisste på om barna får god nok omsorg og en skolegang som er faglig og pedagogisk tilfredsstillende i opprinnelseslandet. Ved å ta utgangspunkt i erfaringer blant familier som har prøvd ut «kostskole-modellen» tidligere, kan foreldrene få økt kunnskap om hvilke konsekvenser et valg om å sende barna alene på skole i utlandet kan ha. Foreldregrupper kan være velegnet for en slik kunnskapsutveksling (jf. omtale av Foreldreveiledningsprogrammet i meldingens boks 9.2).

6.5.4 Eksempel 4: Kvinnerollen og utdanning

Hatije er nesten 18 år. Hun vil studere etter videregående skole og ønsker å bli lærer. Foreldrene til Hatije nekter henne å ta høyere utdanning fordi de mener at hennes framtidige oppgave er å bli en god mor og en god hustru. Foreldrene har lav utdanning og kommer fra den tyrkiske landsbygda. Etter deres syn er det opp til Hatijes framtidige mann å avgjøre om hun får lov til å studere videre eller ikke. Foreldrene til Hatije har allerede bestemt seg for at de skal gifte henne bort før hun blir ferdig med videregående skole. Etter deres mening skal ikke kvinnen ut i arbeid, hun skal være hjemme og passe barn.

I likhet med i det første eksempelet, er det spørsmål om presset til å gifte seg er så sterkt at det skaper en tvangssituasjon i dette tilfellet.

Tradisjonelt kvinnesyn

Eksempelet illustrerer også en typisk konflikt mellom moderne og tradisjonelt kvinne- og familiesyn. Hatijes foreldre er redde for at høyere utdanning skal gjøre henne «krevende» og mindre attraktiv som ektefelle. Det finnes naturligvis mange tyrkiske menn som gjerne vil ha ektefeller med høyere utdanning, og det finnes tyrkiske kvinner med høy utdanning, men disse er ikke en del av Hatijes foreldres omgangskrets.

Mulige løsninger

Skolen kan spille en rolle i dette tilfellet ved å ta kontakt med foreldrene. Foreldreveiledning er også aktuelt i denne situasjonen. Det bør være en målsetting å utvide foreldrenes forståelse av kvinners rettigheter og rådende oppfatninger av kvinnerollen i Norge. Temaene kan også diskuteres i

forbindelse med samfunnsfagsdelen i norskundervisningen for voksne innvandrere. Megling og metoder for konflikthåndtering er aktuelle verktøy, som i eksempel 1. Vedvarende arbeid for å skape kontakt og samhandling på tvers av grup-

per er nødvendig, slik at myter og fordommer kan avlives og korrigeres, og ikke skape barrierer for de unge. Flere andre tiltak er omtalt i veilederen Tiltak mot tvangsekteskap, utgitt av Barne- og familiedepartementet.

7 Tilknytning, identitet og tilhørighet

7.1 Innledning

Nyere innvandring setter identitet og tilhørighet på den politiske dagsorden, fordi borgerne har mer forskjelligartet bakgrunn, og fordi de har ulik botid i Norge. Evnen til å håndtere identitets-spørsmål blant borgerne er en viktig premisse for å få mangfoldige samfunn til å utvikle seg uten for store sosiale spenninger.

Samfunnstilknytning måles som regel etter levekår og grad av deltakelse på ulike samfunns-områder. Men samfunnstilknytning har også en følelsesmessig side. Denne dimensjonen berører hvem man selv mener at man er, hvordan man vil uttrykke det, og i hvilken grad samfunnet og menneskene rundt respekterer og anerkjenner disse identitetene. Regjeringen foreslår i meldingen nye mål for samfunnstilknytning som tar hensyn til levekår og deltakelse på den ene siden, og tilhørighet på den andre, jf. meldingens kapittel 4. Levekårssituasjonen på ulike samfunnsområder er beskrevet i vedlegget. Dette kapittelet drøfter ulike aspekter ved identitet og tilhørighet knyttet til migrasjon generelt, men legger særlig vekt på barn og unge som vokser opp i Norge. Når det gjelder tilknytning og tilhørighet, er regjeringens mål at alle skal oppleve aksept for den de er. Dette er et vanskelig politisk mål å måle, og kan ikke besvares fullt ut uten å spørre dem det gjelder.

I diskusjonen rundt identitet stilles ofte spørsmålet om hva det vil si å være norsk. Problemstillingen blir mer aktuell når befolkningens utseende og levemåte blir mer forskjelligartet. Det finnes flere innfallsvinkler til svar. Å være norsk kan henseile på statsborgerskap. Statsborgerskapet viser at en person er medlem av det nasjonale, politiske fellesskapet. Forståelse av hva det vil si å være norsk kan også knyttes til hvor en har sine slektsbånd og hvilket utseende en har, eller at en tilhører kulturelle fellesskap med bestemte leve-sett og verdier. Hva er da et norsk levesett? Er det «norsk» mat eller «norske» fritidssysler? Og hva er det? Ris eller poteter? Ski eller hip hop? Sjakk eller tv-spill? Generasjonsbolig med besteforeldre eller leilighet med kun mor? Kirkebesøk, besøk i synagogen, borgerlig konfirmasjon eller ingen av

delene? Slektsbesøk i Nordfjordeid eller i Ankara? Eller handler det å være norsk rett og slett om å føle seg hjemme her?

7.2 Statsborgerskap

Å ha norsk pass dokumenterer formell tilknytning til Norge. Statsborgerskapet innebærer rettigheter og plikter som bare statsborgere har. Disse er blant annet stemmerett og valgbarhet ved stortingsvalg, verneplikt, rett til diplomatisk beskyttelse, ubetinget rett til opphold og til å ta arbeid i riket, beskyttelse mot utvisning og rett til å inneha visse stillinger og verv – spesielt innen rettsvesen, politi- og fengselsvesenet og utenriktjenesten.

Utviklingen i Norge har de siste tiårene gått i retning av at statsborgerskapet har fått mindre å si for innbyggernes formelle rettigheter og plikter. En kan uten særlige problemer leve hele sitt liv i Norge som utenlandsk statsborger og delta aktivt i samfunnslivet. Det er for eksempel tilstrekkelig med oppholdstillatelse etter utlendingsloven for å ha tilgang til en rekke velferdsgoder. Norge har siden 1983, som et av få land, hatt stemmerett ved lokalvalg for utenlandske statsborgere med minst tre års botid. I EU har imidlertid EU-borgere rett til å stemme ved lokale valg og ved valg til Europa-parlamentet, på linje med innbyggerne i landet de bor.

Regjeringen mener likevel at statsborgerskap har en positiv sammenheng med deltakelse, og dermed den enkeltes tilknytning til samfunnet. Regjeringen vil oppfordre personer som er født her eller har langvarig opphold i riket, og som fyller vilkårene, om å søke norsk statsborgerskap. Med statsborgerskap kan en stemme ved stortingsvalg og slik ta aktivt del i det norske demokratiet. Regjeringen ønsker at flest mulig av borgerne har denne muligheten, og benytter den. Slik kan hver enkelt være med å påvirke sin hverdag og samfunnet rundt seg. Det er både en viktig demokratisk rett og et ansvar for den enkelte, jf. meldingens kapittel 9.4.5.

Meldingen understreker betydningen av lojalitet til de grunnleggende verdiene i det norske

samfunnet, som demokratiske spilleregler, menneskerettigheter og kjønnslikestilling. Dette er i stor grad politiske fellesverdier, som ikke er særnorske. Regjeringen mener at statsborgerskapet, symbolsk og faktisk, understreker at statsborgerne slutter seg til disse verdiene. Statsborgerskapet kan sees som en formalisering av den uutalte samfunnskontrakten som finnes mellom stat og borger. I et samfunn hvor befolkningen har ulik opprinnelse og erfaringer, og ulik religiøs og kulturell tilhørighet, spiller denne samfunnskontrakten en viktig rolle, siden borgerne i større grad vil ha ulikt syn i verdispørsmål enn i mer homogene samfunn.

Regjeringen ønsker som hovedregel at norske borgere bare har ett statsborgerskap, og ikke flere, slik noen land tillater. En person bør kun ha anledning til direkte deltakelse i nasjonal politikk i ett land, og da fortrinnsvis i det landet hvor vedkommende bor på permanent basis. Det kan tenkes tilfeller hvor ulike land har motstridende interesser, og det er ikke rimelig at personer skal kunne påvirke de demokratiske prosessene i begge land. Et tilfelle hvor spørsmålet om lojalitet kan settes på spissen er i væpnede konflikter. Det bør derfor være klart hvor den primære politiske lojaliteten ligger.

Ikke-vestlige innvandrere blir norske statsborgere.

Ved inngangen til 2003 hadde om lag 46 prosent av personer i innvandrerbefolkningen norsk statsborgerskap. Blant personer med bakgrunn fra ikke-vestlige land, hadde 57 prosent norsk statsborgerskap. Det er store variasjoner mellom grupper. Hele 90 prosent av personer med bakgrunn fra Vietnam er norske statsborgere, mens 73 prosent av de med bakgrunn fra Pakistan og Sri Lanka har norsk statsborgerskap, jf. vedleggets kapittel 1.2.4. Dette er innvandrergrupper som har bodd lenge i Norge. Blant personer med bakgrunn fra Irak og Somalia er det få som har norsk statsborgerskap, henholdsvis 20 og 38 prosent. Irakere og somaliere er blant de nyligst ankomne innvandrergruppene.

Personer med vestlig landbakgrunn skifter langt sjeldnere til norsk statsborgerskap enn de med ikke-vestlig bakgrunn. Kun 18 prosent av personer med bakgrunn fra Storbritannia, 28 prosent av de med bakgrunn fra Tyskland og 30 prosent av personer med bakgrunn fra USA, har norsk statsborgerskap.

Når det gjelder barn og unge under 18 år som er født i Norge med to utenlandsfødte foreldre,

Boks 7.1 Hvordan få statsborgerskap i Norge?

I henhold til lov 8. desember 1950 nr. 3 om norsk riksborgarrett, kan norsk statsborgerskap blant annet erverves i følgende tilfeller:

- Den som er over 18 år og som har bodd de siste 7 årene i Norge, kan *søke* om norsk statsborgerskap. Søknaden kan bli avslått dersom søkeren er ilagt straff eller har vesentlig bidragsgjeld. Det kreves som hovedregel løsning fra annet statsborgerskap. Barn kan tas med på foreldrenes søknad.
- Barn får *automatisk* norsk statsborgerskap hvis mor er norsk ved barnets fødsel, hvis far er norsk og gift med mor ved barnets fødsel, hvis utenlandsk mor og norsk far gifter seg før barnet blir 18 år eller hvis barnet blir adoptert av norske adoptivforeldre før fylte 12 år.
- Barn har rett til norsk statsborgerskap *ved melding* hvis det er født av utenlandsk mor som ikke er gift med barnets norske far eller hvis det mellom fylte 12 og 18 år adopteres av norske adoptivforeldre.

Regjeringen skal legge fram forslag til ny lov om statsborgerskap innen utløpet av 2004.

har et stort flertall norsk statsborgerskap. For barn og unge under 18 år som selv har innvandret, har flertallet sitt opprinnelige statsborgerskap, jf. vedleggets tabell 1.3.

7.3 Voksne innvandrere og forhold til opprinnelseslandet

Alle som har innvandret til Norge i voksen alder, har mange av sine barndomsminner, slekt og venner i et annet land enn Norge. Mange har familie spredt over flere land. Selv om samfunnet de forlot kan være radikalt forandret, kan det de føler som «hjemme» fortsatt være opprinnelseslandet.

Årsaken til utvandring antas å ha stor betydning for hva slags tilpasningsstrategi en velger i de nye omgivelsene, både praktisk og mentalt. Dersom årsaken til utvandring er flukt, vil en del oppleve det nye landet som et midlertidig eksil. Mange vil etter hvert avfinne seg med at de ikke

Boks 7.2 Å være hjemme

Nhat, en vietnamesisk flyktning i Norge, forklarer hva «hjemme» betyr for ham:

«Geografisk er «hjemme» den adressen jeg bor på nå, utenfor Oslo. Men hvis jeg er i Tønsberg, for eksempel, da er «hjemme» i Oslo, i Oslo og omegn. Men da vi var på ferie i Frankrike i fjor, kom både min kone og jeg til å si «Vietnam» flere ganger når vi egentlig mente å si «Norge». Det viser kanskje at vi føler oss hjemme i Norge nå. Men hvor «hjemme» har vært, det har forandret seg mange ganger i løpet av mitt liv. Først var det Hanoi (...). Fra 1975 og til jeg flyktet fra Vietnam ti år senere hadde jeg ikke noe hjem (...). Etter at vi forlot Vietnam, har Saigon vært mitt hjem som jeg har lengtet tilbake til. Men det er enda et hjem jeg lengter til, fram til, kanskje? (...) Enten et nytt Vietnam, fritt fra kommunismen. Eller her i Norge, helt integrert i samfunnet. Men da må både jeg og samfunnet forandre oss mye».

Seeberg, M.L. i Fuglerud, Ø. (red.) 2004: Andre bilder av «de andre» – Transnasjonale liv i Norge. Pax Forlag.

kan flytte tilbake, og at det er i Norge deres barn skal vokse opp. Likevel lever drømmen om opprinnelseslandet. Tanken på landet de flyktet fra og på familie og venner som befinner seg der, preger mye av hverdagen, og hvor mye en mentalt investerer i livet i Norge. Undersøkelser viser at motivasjonen for å opprettholde sterke bånd til opprinnelseslandet også påvirkes av situasjonen i det nye landet. Er en på bunnen av den sosiale rangstigen eller blir utsatt for diskriminering, kan det motivere til å holde mulighetene åpne for å flytte tilbake til opprinnelseslandet, hvor en føler seg verdsatt og respektert i større grad (Carling 2004).

Innvandrere som kommer til Norge for å gifte seg, kan møte den nye tilværelsen på en annen måte. Å flytte *til* familie, og ikke *fra* familie er en viktig forskjell i seg selv. En kommer lettere inn i nye sosiale nettverk som kan være til hjelp på arbeidsmarkedet og som kan fungere som erstatning for det sosiale nettverket en har forlatt.

Boks 7.3 Å flytte tilbake

«Når jeg tenker på utgifter i Norge, kan jeg leve godt av norsk pensjon i Pakistan, men jeg tror det blir vanskelig å flytte på grunn av barna og barnebarna som bor i Norge».

Mann, 63 år fra Pakistan som har bodd 32 år i Norge. Aftenposten 14. februar 2003.

Transnasjonalisme

Noen innvandrere kommer for å arbeide i Norge for kortere eller lengre perioder. Denne formen for innvandring vil trolig tilta i takt med økende globalisering og internasjonalisering av arbeidsmarkedet. Det er for tidlig å si hvilken tilknytning nye arbeidsinnvandrere vil få til Norge. Mange i den første store gruppen arbeidsinnvandrere som kom til Norge fra Pakistan, forteller at de ikke hadde regnet med å bli i Norge så lenge som mange faktisk har gjort (Østby (red.) 2004, Carling 2004, Danielsen, Moen og Helseth i Fuglerud (red.) 2004). Selv om mange en gang hadde en drøm om å flytte tilbake, er flytting ikke lenger aktuelt. Det er i Norge de har bodd i mesteparten av sitt voksne liv, og det er her de har sine barn.

Mer flytting over landegrensene og økt globalisering på alle samfunnsområder, vil trolig bidra til at flere mennesker utvikler det forskere karakteriserer som transnasjonale tilværelser og identiteter. Transnasjonalisme setter fokus på at innvandreren også er en utvandrer, og opprettholder bånd og relasjoner til sitt opprinnelsesland, selv lenge etter at han eller hun har emigrert. Den enkelte forholder seg til flere land i sitt hverdagsliv (Carling 2004, Fuglerud (red.) 2004).

7.4 Nye måter å være norsk på

Mange barn med innvandrede foreldre forteller at de er lei av «å skulle bli integrert». Ungdommen kan være flinke på skolen, aktive i elevrådet, drive med sport og ha et godt forhold til sine foreldre. De deltar og yter på flere arenaer. De opplever seg som akseptert, men aksepten kan være skjør. Ønsker de å gifte seg med en person fra sine foreldres opprinnelsesland, eller går med klær som signaliserer religiøs eller kulturell tilhørighet, forteller mange om reaksjoner som gir uttrykk for at de ikke er «integrerte» likevel. Det opplevde

Boks 7.4 «Vi setter folk i båser»

«Vi har alle en tendens til å sette folk i båser ut i fra den kontekst vi velger å se dem i. Hvem ser dere foran dere her i dag? Ser dere minoritetsjenta som «kjemper» for minoritetenes rettigheter, eller ser dere den norske meg som har et minoritetspolitisk engasjement for å skape mer deltakelse og påvirkning blant minoritetsungdom i storsamfunnet? Kanskje er jeg en norsk jente, som samtidig bærer en minoritetsidentitet – eller omvendt? Hvilken del av meg er det som snakker her i dag? Når jeg sier *vi* – hvem er det jeg snakker om? Oss nordmenn? Oss minoriteter? Kanskje begge gruppene? Jeg spør dere – skal *vi* være stolte eller redde?»

Dilek Ayhan, Norges Tyrkiske Ungdomsforening. Utdrag av foredrag på KIMs landskonferanse 2003.

presset om å leve på en bestemt måte kommer til uttrykk på ulike måter, som i reportasjer om innvandrere på Galdhøpiggen. Må «norskheten» bevises med fjellvandring?

Regjeringens mål for all ungdom som vokser opp i Norge, er at de i størst mulig grad skal kunne velge hvem de vil være, hvem de vil identifisere seg med, og hvordan de vil uttrykke seg selv. Ingen skal bli begrenset i sine muligheter i samfunnet på grunn av hudfarge, religion eller kulturell bakgrunn, eller fordi de har innvandrede foreldre. Retten til å gjøre selvstendige valg, innebærer også retten til å velge bort noe som andre legger stor vekt på.

7.4.1 Identitet og tilhørighet

I de siste års studier av barn av innvandrede foreldre står forskning rundt personlig identitet og endring sentralt. Identiteten blir ikke fastlagt en gang for alle, men skapes kontinuerlig i samhandling med andre. Forskning viser at mennesker lett kan skifte mellom ulike sider ved sin identitet. En 24-åring fra Drammen kan for eksempel identifisere seg selv som kvinne, som apotektekniker, som drammenser, som venninne, som leder av det lokale partilaget, som datter av foreldre som har vokst opp på Sørlandet – eller i Konya-området i Tyrkia. Hvilken side ved identiteten som blir uttrykt, avhenger av situasjonen en opptrer i, og

Boks 7.5 Om identitet

Intervju med Farida, ung jente med tyrkisk opprinnelse, om hvordan hun identifiserer seg selv:

Spørsmål: «Hvis jeg sier norsk, tyrkisk, muslim, kan du si meg noe om hva du føler at du er?»

Svar: «Det er meg. Det er alt. Noen ganger er jeg tyrkisk-norsk, andre ganger norsk muslim, noen ganger norsk-tyrker. Det kommer an på humøret eller situasjonen, eller omgivelsene».

Jacobsen, C. M. (2002): Tilhørighetens mange former – unge muslimer i Norge. Pax Forlag.

av hvordan en blir møtt av andre. Her ligger også majoritetens ansvar for å akseptere og inkludere medlemmer av mindretall.

En person som evner å skifte mellom ulike roller og bruke ulike sider ved seg selv, viser sosial kompetanse og evne til omstilling. Ungdom med tilknytning til flere land og kulturtradisjoner, med familie og nettverk over hele verden og som kanskje behersker flere språk, har ressurser som kan være nyttige både for dem selv og for samfunnet. Det er opp til samfunnet å benytte seg av disse ressursene. Regjeringen ser ingen motsetning mellom å være en lojal og aktiv samfunnsborger og samtidig ha tilknytning og tilhørighet til mange miljøer, kulturelle fellesskap og mennesker med ulik bakgrunn. Regjeringen ønsker at alle, også ungdom med familie fra Norge i flere slektsledd bakover, utvikler evnen til sosial tilpasning, ved å være åpne for mennesker og miljøer som er annerledes enn dem selv.

Et eksempel fra USA illustrerer hvor sammensatt virkeligheten allerede er i mange land. Svaralternativene i den amerikanske folketellingen fra 2000 (United States Census 2000) innebærer at innbyggerne kan velge mellom 14 forskjellige alternativer for hvilken opprinnelse de selv mener å ha. For første gang i amerikansk folketellingshistorie fikk de anledning til å krysse av for flere opprinnelser på en gang. 2,4 prosent av befolkningen oppga at de hadde flere opprinnelser enn én.

Spesielt i de større byene i Norge har det utviklet seg nye former for ungdomskulturer på tvers av språklig, religiøs eller kulturell bakgrunn (Søholt 2001, Vestel i Fuglerud (red.) 2004). I flerkulturelle bomiljøer utvikles omgangsformer og

væremåter som tar med seg elementer fra de ulike kulturene og språkene som er representert blant barna og ungdommen. «Kebab-norsk», dvs. norsk iblandet ord og uttrykk fra andre språk, er en følge av dette. Fellesskapet i disse miljøene bygger på en erkjennelse av at ingen er like fordi alle er forskjellige, med hensyn til språklig, religiøs, kulturell eller nasjonal bakgrunn. Det er videre felles interesser, som idrett eller musikk, som knytter de unge sammen.

Ny forskning viser imidlertid at ungdom søker mot andre unge med samme bakgrunn og tradisjoner når de blir eldre (Prieur 2004, Østberg 2003). Ulike oppfatninger om seksualitet, alkohol og familie er spørsmål som kan skape avstand mellom ungdom i dagens Norge. Det er imidlertid for tidlig å si hvordan vennskapsmønstrene vil utvikle seg, og om unge mennesker vil søke sammen igjen på tvers av kulturell og religiøs bakgrunn hvis de møtes senere i livet, for eksempel gjennom studier og arbeid.

7.4.2 Rasisme, diskriminering og fordommer

Mange hverdagssituasjoner kan bidra til en følelse av å ikke være akseptert. En rektor markerer avstand når han kommenterer på at elever har «rare» navn ved opprop på første skoledag. Slike møter og opplevelser, som ikke nødvendigvis har onde hensikter, kan, dersom det blir mange av dem, skape usikkerhet om hvor den enkelte hører hjemme. Mange «uskyldige» bemerkninger kan forsterke barnets opplevelse av å være i mindretall.

Flere unge med innvandrede foreldre forteller at de opplever diskriminering og forskjellsbehandling i ulike hverdagssituasjoner. Dette kan ha form av å nektes adgang på utesteder, å møtes med negative kommentarer på bussen, å mobbes på skolen, eller ikke å bli innkalt til jobbintervju fordi en potensiell arbeidsgiver avskriver dem på bakgrunn av et «fremmed» navn. Ifølge forskning, samt rapporter fra blant annet Utlendingsdirektoratet (UDI) og Senter mot etnisk diskriminering (SMED), er diskriminering særlig et problem i arbeidslivet, på boligmarkedet og i forhold til enkelte typer privat og offentlig tjenesteyting. Når det gjelder offentlig forvaltning spesielt, trekkes politi, rettsvesen, utlendingsforvaltning, skole og utdanning fram.

Det er ofte problematisk å vurdere om en handling er rasistisk motivert. Regjeringen mener imidlertid at så lenge en handling har som virkning at noen kommer dårligere ut på grunn av etnisk opprinnelse, hudfarge eller liknende, er det

diskriminering, uavhengig av motivet som ligger bak.

Den individuelle opplevelsen av å bli forskjellsbehandlet på bakgrunn av hudfarge, navn eller klesplagg, har stor betydning for selvfølelsen og følelsen av tilhørighet. SMED påpeker i sin rapport Underveis mot et bedre vern (2002), at å bli utsatt for generaliseringer og å bli frarøvet retten til å møte andre som seg selv, på mange måter er selve kjernen i spørsmålet om diskriminering. En konsekvens av negative møter kan være at man trekker seg unna liknende situasjoner. Noen velger for eksempel kun å omgås ungdom med samme bakgrunn som dem selv. På denne måten bidrar diskriminering og rasisme til å begrense enkeltmenneskers valgmuligheter og muligheter til bred samfunnsdeltakelse.

De unges eget sosiale miljø kan også bidra til å begrense handlingsrommet. Noen miljøer i Norge oppfatter det som negativt å kle seg vestlig. «Vestlige klær er et tegn på «wanna-be norsk», uttalte en jente med pakistansk opprinnelse på fjernsyn høsten 2003. Uttalelsen viser til en erfaring om at det ikke er mulig å være begge deler, at det er en usynlig, men absolutt grense mellom det å være «norsk» og det å være «pakistansk». I tillegg formidler uttalelsen et negativt bilde av hva det vil si å være norsk. Tilsvarende fordommer, men med motsatt fortegn, finnes også i flertallsbefolkningen. Mange ser bare «en utlending», uansett hvordan man går kledd eller oppfører seg. Resultatet er at jenta med pakistansk opprinnelse og med vestlige klær, ikke blir akseptert i noen av fellesskapene.

Å vise toleranse og respekt for individuelle valg og hvem andre ser seg selv som, er en utfordring som går til alle individer og grupper i samfunnet, både de som defineres som majoritetsbefolkningen og til medlemmer av mindretallene.

Boks 7.6 Hvem er jeg?

«Jeg har aldri vært så pakistansk som etter at jeg meldte meg inn i AUF. Da jeg ble valgt til leder i AUF i Hordaland, gikk jeg fra å være bare Lubna, til å bli «AUFs sorte perle», et «eksotisk frisk pust», «sommerfugl i vinterland». Hva skjedde? Plutselig var jeg «hun mørke i Arbeiderpartiet» ».

Lubna Jaffery i Tajiik, H. (red.) (2001): Svart på hvitt. Tiden Norsk Forlag.

7.4.3 Samfunnsstrukturer og nasjonale symboler

Det norske samfunnets strukturer er i stor grad basert på premisset om sosial og kulturell likhet i befolkningen. Men ikke alt som oppfattes som kulturnøytralt av flertallet, oppfattes på samme måte av personer med annen bakgrunn og erfaring. Et eksempel kan være hva slags mat som blir ansett som alminnelig og som dermed blir servert som fellesmeny på institusjoner, eller hvordan man tar hånd om døde. Det kan være pensum og ritualer i skolen, som hvordan skolens juleavslutning legges opp, eller hva slags bakgrunnskunnskap som forutsettes kjent for å gjøre leksene riktig, jf. meldingens kapittel 12.

Forskning påpeker at nasjonale symbolhandlinger også kan uttrykke et premiss om likhet i befolkningen (Agedal 2003). Det kan slå både

positivt og negativt ut for mindretallene. Feiring av kristne høytider preger det offentlige rom i stor grad; i skolen, hos handelsstanden og i offentlige institusjoner. En del ikke-kristne opplever dette som ekskluderende. Med 17. mai-feiring er det motsatt. Nasjonaldagen symboliserer nasjonal identitet og fellesskap, men ser ut til å fange opp alle i befolkningen. En forklaring er at skolen spiller en stor rolle i selve feiringen. Gjennom skolen blir alle barnefamilier invitert med. Å ekskludere mindretall fra nasjonaldagen ville være en form for nasjonalisme som er vanskelig å legitimere ut fra 17. mai-tradisjonen, som nettopp feirer frihet og demokrati for alle. Undersøkelser viser at mange innvandrere opplever at «den norske av alle dager» er inkluderende og fungerer som en invitasjon inn i det nasjonale fellesskapet. Det er lettere for innvandrere å delta i dette ritualet, som foregår i det offentlige rom og som ikke oppfattes som religiøst, enn for eksempel i de norske juleritualene, jf. vedleggets kapittel 7.3.

Boks 7.7 Stat – kirke-utvalget

Samfunnsutviklingen har reist spørsmålet om statskirkeordningen er tilpasset vår tid. Både kirkelige og statlige, så vel som offentlige og private organer har tatt opp problemstillinger knyttet til ordningen. Dette har bidratt til forståelsen av hva religionsfrihet og likebehandling innebærer og til bestemmelser som ivaretar dette.

Regjeringen oppnevnte 14. mars 2003 et utvalg som skal utrede forholdet mellom stat og kirke. For å sikre bred representativitet er blant annet Norges frikirkeråd, Human-Etisk Forbund, Islamsk Råd, Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn og de politiske partier på Stortinget representert. Utvalget skal legge fram sin innstilling innen utgangen av 2005. Utvalgets utredning skal gi grunnlag for å treffe en beslutning om statskirkeordningen skal videreføres, reformeres eller avvikles.

Regjeringen oppnevnte utvalget på bakgrunn av en anmodning fra Kirkerådet, etter en kirkelig utredning som ble behandlet i Kirkemøtet 2002. Flertallet i dette utredningsutvalget anbefalte på religionspolitisk grunnlag å initiere en endring av relasjoner mellom stat og kirke. Flertallet av høringsuttalelsene sluttet seg imidlertid ikke til dette og Kirkemøtet anmodet regjeringen om å oppnevne et offentlig utvalg til å utrede forholdet mellom stat og kirke med henblikk på kirkeordningen.

7.5 Medias ansvar

Det kan diskuteres i hvor stor grad mediene gjenspeiler befolkningens holdninger, eller om mediene selv bidrar til å skape holdninger. Blant medieforskere er det imidlertid en utbredt oppfatning at mediene ikke bare har makt til å sette dagsorden, men også til påvirke folks holdninger. Medienes påvirkningskraft øker hvis det er overensstemmelse mellom ulike medias behandling av et tema og hvis mediene bringer et stort antall ensartede historier over lengre perioder. Men media kan også bidra til større forståelse og kunnskap. Aldri har så mange hatt så mye informasjon om andre land og samfunn som i dag. Dette bidrar til at «de fremmede» ikke er så fremmede likevel.

I regjeringens møter med ungdom med innvandrerbakgrunn, blir medias framstillinger hyp-pig trukket fram som forklaringer på negative holdninger til innvandrere i befolkningen. Ungdommen mener mediene har mye ansvar for hvordan de blir møtt av storsamfunnet. Den samme oppfatningen kommer til uttrykk hos lokale innvandrerorganisasjoner (UDI rapport 2001-2002). I en undersøkelse foretatt av Opinion i mai 2003, mener over halvparten av de spurte at mediene gir et negativt inntrykk av innvandrere. Undersøkelsen omfattet også journalister.

En utbredt kritikk er at mediene framstiller personer med innvandrerbakgrunn som representanter for en gruppe, og ikke som selvstendige

individer. Medienes tendens til å kulturforklare for eksempel kriminelle handlinger begått av personer med innvandrerbakgrunn, blir også trukket fram som problematisk. Flere hevder at mediene bidrar til å spre stereotypier og forenklede bilder av «de andre».

Det har imidlertid vært flere positive utviklingstrekk de siste årene. Flere personer med innvandrerbakgrunn er synlige i media enn tidligere, både som journalister, debattanter, kilder og intervjuobjekter. Norges første flerkulturelle avis «Utrop» kom med sin første papirutgave i juni 2004.

Det er også en økende bevissthet i media om eget ansvar for holdningsdannelse. Det er en utfordring å balansere mellom det å sette fokus på faktiske problemer og samtidig unngå stigmatisering og generaliseringer av hele befolkningsgrupper. NRK Østlandssendingen har for eksempel utviklet en egen «svarteliste» over ord og begreper man bør være varsom med (www.nrk.no/migrapolis). Hensikten er å forhindre utilsiktet negativ holdningsdannelse gjennom ubevisst og unyansert språkbruk. Enkelte mediebedrifter har også en bevisst politikk i forhold til å rekruttere journalister med innvandrerbakgrunn.

Medias framstilling av innvandrere har betydning for hvem som framstår som positive rollemodeller og hvem som framstilles negativt eller får sine handlinger mistenkeliggjort eller gjort eksotiske. Dersom noens levesett, tro og erfaringer gjentatte ganger blir problematisert og kritisert i media, påvirkes det generelle bildet av innvandrere. Medias omtale påvirker også grupper og enkeltpersoners selvilde og selvforståelse. Dersom barns viktigste rollemodeller – foreldrene – ikke blir møtt med tillit eller respekt av andre voksne, faller utenfor i arbeids- og samfunnslivet, og omtales negativt eller som tapere, vil det påvirke barnas tanker om egen familie og egen framtid. Fremdeles er få personer med innvandrerbakgrunn synlige i offentligheten, selv om utviklingen går i riktig retning. Autoritetspersoner med innvandrerbakgrunn, for eksempel næringslivsledere, samfunnsdebattanter og lærere, må oppmuntres og synliggjøres som rollemodeller. Forutsetningen er at voksne innvandrere deltar og får sjansen til å lykkes på ulike samfunnsområder, slik at de dermed kan spille roller som forbilder.

Politikere har også et stort ansvar. Måten politikere tar saker opp på, hvilke begreper som benyttes og hvordan problemer adresseres, er av avgjørende betydning for om debattene blir kon-

struktive og redelige, og for at løsninger og tiltak blir gode og treffer det som egentlig er problemet.

7.6 Begrepsbruk, holdninger og sosial kontakt

7.6.1 Begrepsbruk

Innvandrer, utlending, tokulturell, innvandrerbakgrunn, minoritet, andregenerasjons innvandrer og fremmedkulturell er begreper som benyttes i diskusjoner rundt det flerkulturelle Norge. Det er delte meninger om hvilke begreper som er gode eller nøytrale, og hvilke som inneholder skjulte budskap og bidrar til forenklinger.

Analytiske begreper og kategorier er nødvendig for å kunne identifisere behov i befolkningen og for å følge med på samfunnsutviklingen. Angsten for å bruke feil ord må imidlertid ikke bli et hinder for meningsutveksling. Målet er å være presis og relevant for diskusjonstemaet. Hvis bekymringen er manglende norsksferdigheter, er det som regel ikke relevant å trekke inn religiøs tilhørighet eller hudfarge. Er bekymringen knyttet til fundamentalistiske islamister, bør debatten ikke dreie seg om innvandrere i sin alminnelighet.

Mange begreper i offentlig debatt oppfattes som negative av dem som blir omtalt. Regjeringen mener det må vises respekt for at det kan oppleves slik, og om nødvendig bør en endre begrepsbruken. Problematikken er kjent fra arbeidet for kjønnslikestilling. Å utvikle kjønnsnøytrale ord og begreper, og å bli bevisst på bruken av nedsettende og kvinnekriminerende uttryksformer, er viktig for holdningsdannelsen.

7.6.2 Befolkningens holdninger

Statistisk sentralbyrå (SSB) undersøkelse av den norske befolkningens holdninger til innvandrere og innvandring fra 2003, viser et sammensatt bilde. Hovedtendensen er imidlertid at befolkningens holdning til innvandrere er stabil, samtidig som den har blitt noe mer positiv (www.ssb.no).

Det store flertall – 83 prosent – sier seg helt eller nokså enige i at «alle innvandrere i Norge bør ha samme mulighet til arbeid som nordmenn». To av tre mener at «innvandrere flest gjør en nyttig innsats i norsk arbeidsliv», mens nesten like mange – 70 prosent – mener at innvandrere beriker det kulturelle livet i Norge. På den annen side ga 45 prosent uttrykk for at de mener at innvandrere flest er en kilde til uttrygghet i samfun-

net, og ca. halvparten av de spurte sa seg enig eller nokså enig i påstanden «innvandrere i Norge bør bestrebe seg på å bli så like nordmenn som mulig». De som er enige i denne påstanden er ofte kritiske til innvandrere i andre spørsmål også.

Samtidig viser undersøkelsen at ni av ti ikke ville hatt noe imot å få en innvandrer som ny nabo. Ni av ti ville heller ikke hatt noe imot å ha en innvandrer som hjemmehjelp hos seg selv eller for noen i den nærmeste familie. 58 prosent ville ikke hatt noe imot at deres sønn eller datter ønsket å gifte seg med en innvandrer, mot 53 prosent året før.

Alder har en relativt klar sammenheng med holdningen til innvandrere og innvandring. Personer i eldste alderskategori er systematisk mer skeptisk innstilt til innvandrere og innvandring enn de yngre. Den yngste aldersgruppen (16-24 år) er mest positive når det gjelder å ha innvandrere som naboer og potensielle svigerdøtre og -sønner. Positive holdninger og mindre skepsis

til innvandrere og innvandring følger også med utdanningsnivå. Mens for eksempel 58 prosent av befolkningen med utdanning på grunnskolenivå mener at innvandrere flest misbruker de sosiale velferdsordningene, er det bare 5 prosent av de med lang universitets- eller høyskoleutdanning som mener det samme. Det er ikke gjort tilsvarende undersøkelser om innvandreres holdninger til majoritetsbefolkningen.

7.6.3 Sosial kontakt

Regjeringen ønsker å fremme et samfunn som legger til rette for kontakt på tvers av sosiale, kulturelle og religiøse forskjeller mellom borgerne. Skolen og nærmiljøet er viktige treffpunkter – særlig for barn. For voksne har arbeidsplassen noe av samme funksjon. Her treffes man naturlig, og ofte med utgangspunkt i felles interesser og mål.

SSBs holdningsundersøkelse fra 2003 viser at

Boks 7.8 Ekteskapsmønstre

Utviklingen fra 1990 til i dag går i retning av flere blandete ekteskap, selv om det fortsatt er slik at 88 prosent av bestående ekteskap i 2002 besto av to norske uten innvandrerbakgrunn. Ser man imidlertid på nye ekteskapsinngåelser fra 1990 til 2002, inngås det færre ekteskap mellom to norske uten innvandrerbakgrunn, det har blitt flere ekteskap mellom norske menn og utenlandske kvinner, og flere ekteskap mellom to innvandrere (Lie 2004 b). Den tydeligste forandringen er at stadig flere norske menn gifter seg med kvinner som er bosatt i utlandet, og fra andre verdensregioner enn før. Tendensen for norske kvinner er at de ikke finner ektefelle utenlands i samme grad som mennene, og gjør de det, er ektefellene oftere fra et vestlig land. Nærmere 2000 av familieforeningstillatelsene som ble gitt i 2002, ble gitt til kvinner fra Russland, Thailand, Filippinene, Polen og Baltikum, de fleste for å gifte seg med en nordmann uten innvandrerbakgrunn.

Når det gjelder ikke-vestlige førstegenerasjons innvandrere i Norge, er hovedbildet at de har ektefelle med samme landbakgrunn. En del var gift allerede da de kom til Norge. Noen grupper har nesten uten unntak ektefelle med samme landbakgrunn som seg selv, som perso-

ner fra Vietnam, Somalia, Pakistan, Bosnia-Hercegovina, Irak og Sri Lanka. Bildet er omtrent det samme enten den innvandrede har bodd kort eller lang tid i Norge.

Når det gjelder etterkommerne av de samme ikke-vestlige gruppene, dvs. unge som er født i Norge av utenlandsfødte foreldre og som er over 18 år, er det bare snakk om noen hundre personer som har giftet seg og inngått ekteskap foreløpig. Det er derfor for tidlig å konkludere rundt ekteskapsmønstre i denne generasjonen. Årsaken til at så få etterkommere er gift, er at etterkommerne er svært unge, men også at de ser ut til å gifte seg senere enn sine foreldre. Man vet ikke hva slags ekteskapsmønstre de «eldre» ungdommene som gifter seg senere, vil skape i framtiden. Fra 1996 til 2001 var det for eksempel ikke en eneste norskfødt etterkommer av vietnamske innvandrere som inngikk ekteskap. Det gjorde derimot ca. 550 pakistanskættede etterkommere og ca. 140 tyrkiskættede. Disse var unge da de giftet seg. Rundt fire av fem i begge gruppene fant ektefelle med samme bakgrunn i utlandet, de øvrige fant en med samme bakgrunn fra Norge. Bare noen ytterst få giftet seg med en norsk borger uten innvandrerbakgrunn. Se ellers vedleggets kapittel 5.

personer som har kontakt med innvandrere har mer positive holdninger til innvandrere enn personer uten slik kontakt. Ifølge undersøkelsen oppgir to tredeler av den voksne befolkningen å ha kontakt med innvandrere, og arbeidsplassen er det vanligste møtestedet. Fire av ti har en eller annen kontakt med innvandrere gjennom jobb. To av ti har kontakt med innvandrere i nabolaget, og knapt tre av ti har kontakt gjennom venner/kjente. En av ti oppgir at de har kontakt med innvandrere i nær familie. Det kommer også fram av undersøkelsen at personer i tettbygde strøk, spesielt i Oslo/Akershus-området der det også finnes flest innbyggere med innvandrerbakgrunn, er mer velvillig innstilt til innvandrere og innvandring enn personer bosatt andre steder i landet.

Hvem som gifter seg med hvem er et vanlig brukt mål på i hvilken grad innbyggerne har sosial kontakt med hverandre på tvers av grupper etter ulike kjennetegn som for eksempel familiens

opprinnelsesland, jf. boks 7.8. Å finne ektefelle blant personer med en annen bakgrunn enn en selv, kan tolkes som fordomsfrihet eller åpenhet overfor det som er annerledes.

Det er imidlertid ikke uproblematisk å benytte giftemål som mål på «sosial integrering», fordi valg av ektefelle styres av en rekke personlige, sosiale og kulturelle forhold. «Krake søker make» og «like barn leker best» uttrykker folkelig innsikt i hva man ofte søker etter. Debatten om mønstre rundt ekteskapsinngåelser dreier seg ofte om hvorvidt man finner ektefelle i landet der man bor, i utlandet, eller i familienes opprinnelsesland. Valget styres imidlertid av en rekke forskjellige forhold. Dersom det er viktig for en ung sikh at den tilkommende har samme religiøse forankring som en selv, er utvalget i Norge begrenset. Slike forhold kan være med på å rette blikket ut av landet, og sier ikke nødvendigvis noe om hvor godt sosialt inkludert en person er i det store og hele.

Del II
Utfordringer framover

8 Fokusområder og virkemidler

Målestokken på om politikken for mangfold gjennom inkludering og deltakelse lykkes over tid, er hvordan etterkommerne av innvandrere plasserer seg i samfunnsbildet som voksne. Vedlegget til meldingen gir en fyldig beskrivelse av bl.a. levekår for innvandrerbefolkningen. Levekårssituasjonen for etterkommerne er omtalt der det finnes egne data for barn født i Norge av to utenlandsfødte foreldre. I målene for politikken er det lagt vekt på at den enkelte borger skal oppleve aksept for den man er og føle tilhørighet i det norske samfunnet. Meldingens kapittel 7 drøfter sider ved tilhørighet og identitet. Helhetsbildet er omtalt i meldingens kapittel 2.5.

Del II av stortingsmeldingen drøfter tema som regjeringen vil ha fokus på framover. Meldingen framhever fire områder:

- *Voksnes ansvar for unges muligheter.* Det er sammenheng mellom foreldrenes levekår og holdninger, og deres barns framtidsmuligheter i Norge. Voksne innvandrere må legge til rette for at barna kan delta i det norske samfunnet og gjøre selvstendige valg. Regjeringen har samme forventning til alle foreldre, uansett bakgrunn. Kapittel 9 beskriver tilnæringsmåter og tiltak som regjeringen mener kan virke positivt for å fremme like muligheter for barn og unge. Samtidig må myndighetene legge til rette for et samfunnssystem og holdningsklima i befolkningen som bidrar til inkludering og likeverdighet av både voksne og barn. Det er særlig viktig å sørge for rask og god inkludering av voksne nyankomne i arbeids- og samfunnsliv.
- *Like muligheter i utdanning.* Utdanning er det viktigste innsatsområdet for å forebygge et samfunn i framtiden der store sosiale og økonomiske forskjeller følger etniske skiller. Like muligheter i utdanning er nøkkelen til at barn av innvandrere, herunder barn som har innvandret selv, skal ha like muligheter.
- *Innpass og muligheter i arbeidslivet.* Deltakelse i arbeidslivet er nøkkelen til økonomisk selvhjelpenhet og deltakelse i det norske samfunnet, og er den viktigste målsettingen for innvandrere. At førstegenerasjon lykkes i arbeids-

livet, er viktig for barn og unges oppvekstvilkår, og for at de skal ha rollemodeller å se opp til. Samtidig er det viktig at de unge erfarer at det lønner seg å ta utdanning, og at utdanning gir uttelling i form av arbeid og karriere i samme grad som for andre jevnaldrende.

- *Brukernes behov og tilpasning av offentlige tjenester.* Nye forskjeller og nye behov krever nytenkning rundt samfunnsløsninger og offentlige tjenester. Rutiner og organisering av tilbudene som ikke fanger opp eller tar hensyn til at brukerne er forskjellige når det gjelder religiøs tilhørighet, oppvekstvilkår eller norskerdigheter, og behandler alle likt, kan føre til at noen får systematisk dårligere tilbud og utbytte av tjenestene.

Verdivalg og virkemidler

Stortingsmeldingens hovedhensikt er å gi nye perspektiver og drøfte verdivalg for politikk og samfunnsutvikling knyttet til mangfold gjennom inkludering og deltakelse. Offentlig innsats og virkemiddelbruk for å legge til rette for et mer inkluderende samfunn og forebygge sosial utstøting hører inn under et bredt spekter av politikkområder, så som arbeids- og velferdspolitikken, og omtales bl.a. i St.meld. nr. 6 (2002-2003) Tiltaksplan mot fattigdom. Barn og unge med innvandrerbakgrunn er en målgruppe i satsningen. Nedenfor gis en oversikt over relevante politiske prosesser og reformer som regjeringen arbeider med når denne meldingen framlegges.

De følgende kapitlene beskriver utfordringer framover. Hensikten er å rette fokus mot områder av særlig viktighet for mangfold gjennom inkludering og deltakelse og å angi noen retningsvalg. Noen planlagte eller gjennomførte enkelttiltak blir omtalt. Tiltakene tjener primært som illustrasjon på arbeidsmetoder og innsatsområder. Meldingen og vedlegget beskriver problemstillinger innenfor mange politikk- og samfunnsområder. Fagmyndighetenes ansvar er å følge opp utfordringene på sine ansvarsfelt i tråd med meldingens mål, prinsipper og retningsvalg.

8.1 Noen parallelle politiske prosesser

Pågående prosesser pr. september 2004 som er relevante for tema i denne stortingsmeldingen:

- Implementering av lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven). Loven trådte i kraft som en frivillig ordning for kommunene 1. september 2003, og ble obligatorisk for alle kommuner 1. september 2004.
- Regjeringen har fremmet et forslag om å lovfeste rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, jf. Ot.prp. nr. 50 (2003-2004).
- Regjeringen vil fremme en Ot.prp. med forslag om at eldre personer med kort botid i Norge, og som har liten eller ingen alderspensjon fra folketrygden, skal få rett til en ny statlig stønad.
- Oppfølging av St.meld. nr. 6 (2002-2003) Tiltaksplan mot fattigdom. Tiltaksplanen skal gjennomføres i perioden 2002-2005.
- Et offentlig utvalg har utredet ulike organisasjonsmodeller for samordning av Aetat, trygde-etaten og sosialtjenesten i kommunene (NOU 2004: 13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning). Utvalgets innstilling er sendt på bred høring. Regjeringen tar sikte på å legge fram et forslag for Stortinget våren 2005.
- Oppfølging av regjeringens handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002-2006): En statusrapport pr. 1. juni 2004 for tiltakene i handlingsplanen finnes på Kommunal- og regionaldepartementets hjemmeside på Internett (<http://odin.dep.no/krd/norsk/publ/handlingsplaner>).
- Regjeringen tar sikte på å legge fram forslag til lov mot diskriminering på grunnlag av etnisitet, religion mv. innen utgangen av 2004.
- Regjeringen tar sikte på å fremme forslag til lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda i løpet av 2004.
- Regjeringen har nedsatt et utvalg som har fått i oppgave å utrede og utarbeide forslag til ny utlendingslov. Utvalget skal levere sin innstilling i oktober 2004.
- Regjeringen tar sikte på å fremme forslag til ny lov om statsborgerskap i løpet av 2004.
- Oppfølging av St.meld. nr. 30 (2003-2004) Kultur for læring.
- Oppfølging av Utdannings- og forskningsdepartementets strategiplan Likeverdig utdanning i praksis! Strategi for bedre læring og større deltakelse av språklige minoriteter i barnehage, skole og utdanning 2004-2009.
- Strategiplan for aktivt medborgerskap – opplæring i, for og om menneskerettigheter (foreløpig tittel). Utdannings- og forskningsdepartementet tar sikte på å legge fram planen i 2005.
- Oppfølging av St.prp. nr. 63 (1997-98) Opptrapingsplan for psykisk helse 1999-2006.
- En nasjonal plan for selvhjelp igangsatt i 2004. Dette er et ledd i folkehelsearbeidet rettet mot bedre psykisk helse. Hovedtiltakene er presentert i St.meld. nr. 16 (2002-2003) Resept for et sunnere Norge.
- Oppfølging av St.meld. nr. 48 (2002-2003) Kultur fram mot 2014.
- Oppfølging av regjeringens handlingsplan om tiltak for å øke deltakelsen i samfunnet for barn og unge med innvandrerbakgrunn, framlagt i 2002.
- Oppfølging av St.meld. nr. 21 (1999-2000) Menneskeverd i sentrum. Handlingsplan for menneskerettigheter. Planen løper t.o.m. 2004.
- Oppfølging av regjeringens handlingsplan mot kjønnslemlestelse, framlagt i 2001.
- Fornyet innsats mot tvangsekteskap våren 2002 (oppfølging av tidligere handlingsplan).
- Plan mot seksuelle og fysiske overgrep mot barn legges fram høsten 2004.
- Vold i nære relasjoner. Handlingsplan 2004-2007.
- Oppfølging av PLS Rambøll Managements rapport Framtidig organisering av forvaltningsapparatet på innvandrings- og integreringsfeltet. Skrevet på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet, august 2004.
- Regjeringen tar sikte på å legge fram en stortingsmelding som følger opp NOU 2003: 19 Om Makt og demokrati våren 2005.
- Regjeringen oppnevnte våren 2003 et utvalg som skal utrede forholdet mellom stat og kirke. Utredningen skal gi grunnlag for å treffe beslutning om statskirkeordningen skal videreføres, reformeres eller avvikles. Utvalget skal legge fram sin innstilling innen utgangen av 2005.
- Regjeringen tar sikte på å legge fram en hovedstadsmelding våren 2006.

9 Voksnes ansvar for barns muligheter

9.1 Innledning

Regjeringens mål er at barn av innvandrere skal ha samme muligheter for samfunnsdeltakelse som andre unge. Deres valg må respekteres av både samfunnet, familien og deres sosiale nettverk, så lenge de ikke velger i strid med norsk lov. Dette kapittelet framhever foreldrenes, voksnes og myndighetenes ansvar for å legge til rette for barns muligheter. Understrekningen av de voksnes betydning kommer i tillegg til, og ikke som erstatning for, andre faktorer som virker inn på barnas oppvekstssituasjon, som familiens levekår og mulighet for samfunnsdeltakelse, holdninger i den øvrige befolkningen, diskriminering mv..

Målet er at de sosiale og økonomiske ulemper foreldrene kan ha fordi de har innvandret, ikke skal gå i arv til barna. Det må arbeides på flere områder parallelt. Følgende er tema for kapittel 9:

- For det første er foreldrenes tilknytning til arbeids- og samfunnsliv, samt deres helsesituasjon, ikke bare viktig for dem selv, men også for hva de kan tilby barna. Kommer barnet fra en innvandret familie med ikke-vestlig bakgrunn, er sannsynligheten i dag mye større for at familien lever i inntektsfattigdom enn for andre barn, eller at familien mottar sosialhjelp. Inntektsgapet i forhold til personer uten innvandrerbakgrunn reduseres med økt botid, men forsvinner ikke. Tiltak som bidrar til å forbedre innvandrede familiers generelle levekår, særlig nyankomne flyktningers, er en høyt prioritert oppgave. Regjeringen arbeider med reformer for norskopplæring og introduksjonspolitikk, og denne politikken står også sentralt i St.meld. nr. 6 (2002-2003) Tiltaksplan mot fattigdom. Mange flyktninger kan ha ekstra helseproblemer knyttet til fluktbakgrunnen.
- For det andre må det arbeides holdningsskapende og forebyggende for å bekjempe tradisjoner, skikker, fordommer, kunnskapsmangel og tabuer som kan hindre enkelte barn og unge i å få del i de samme muligheter og ha samme valg som man etterstreber for alle barn i Norge. Dette kan bare realiseres ved å enga-

sjere foreldrene selv og miljøer der undertrykkende praksiser, kunnskapsmangel og holdninger kan forekomme, og ved å følge samme tankegang som når man vil endre uønskede praksiser og atferd i befolkningen ellers. Foreldre og andre voksne har stor innflytelse på hva barna får av reelle muligheter gjennom sine verdier, prioriteringer og innstilling til livet i Norge.

- For det tredje må det sørges for at samfunnets sentrale verdier, lovverk og friheter gjøres kjent og blir respektert i alle deler av befolkningen, slik at alle kan få del i dem, uavhengig av opprinnelse eller kulturell bakgrunn. Kunnskapen og bevisstheten om sentrale verdier må høynes i alle deler av samfunnet. Arbeidet mot rasisme og diskriminering og for menneskerettigheter, samt å anerkjenne at det er mange måter å være norsk på, er elementer i politikken for mangfold gjennom inkludering og deltakelse.

Å være foreldre er krevende for alle. Det kan være en spesiell utfordring for foreldre som har innvandret, hvis dagens Norge atskiller seg mye fra det samfunnet de vokste opp i selv. Regjeringen mener at innvandrede foreldre må legge til grunn at barna med stor sannsynlighet skal bo i Norge det meste av livet, og være åpne for å diskutere hva som best tjener barnas framtid her. Det som var alminnelig, eller framsto som fornuftig å gjøre i opprinnelseslandet da foreldrene bodde der, kan ikke uten videre overføres til dagens Norge. Både tid og sammenheng har forandret seg. Omgivelser og myndighetsrepresentanter må samtidig ha evnen til å skille mellom forhold som bare er annerledes fordi det er ukjent, og det som virkelig er bekymringsfullt.

Et mangfoldig samfunn må ha en gjennomtenkt politikk for å kunne håndtere nye dilemmaer. Regjeringen vil legge til rette for dialog og erfaringsspredning av gode løsninger, og hvordan man på demokratisk vis kan løse uenighet og tydelig markere hvilke verdier og idealer som alle i samfunnet forventes å få del i hvis de ønsker det. Det må arbeides parallelt med tillitskapende tiltak

som kan bygge bro mellom ulike befolkningsgrupper og miljøer. Regjeringen vil oppmuntre til mer aktiv bruk av arbeidsmetoder som bidrar til å utløse ressurser som finnes i grupper som bekymringene gjelder, slik at de blir aktivt trukket inn i arbeidet med å finne løsninger og sette dem ut i livet.

9.2 Foreldres livssituasjon og barns oppvekst

9.2.1 Innledning

Målet er at voksne, nyankomne innvandrere så raskt som mulig skal kunne påta seg oppgaver til gagn for seg selv, familien og samfunnet, og forsørge seg og sine. Gjennom mange år har arbeidsledigheten vært langt høyere blant ikke-vestlige innvandrere enn i befolkningen som helhet, og en større andel ikke-vestlige innvandrere er helt eller delvis avhengig av offentlig støtte til livsopphold for kortere eller lengre perioder. Forklaringene kan være mange og sammensatte. En årsak er imidlertid at tiltak for å innlemme nye innvandrere i arbeids- og samfunnsliv ikke har vært drevet med tilstrekkelig systematikk og effektivitet til nå. Dette slår negativt ut på muligheten for å komme i arbeid, for økonomisk selvhjulpenhet, sosial anseelse og samfunnsdeltakelse i bred forstand. Forholdene i familien berører også barnas muligheter for sosial deltakelse og mestring. Forskning viser f.eks. at for barn med innvandrede foreldre gir det større utslag på skoleprestasjonene enn for andre barn om foreldrene er i arbeid, mens foreldres utdanning har noe mindre betydning på skoleprestasjonene blant barn med innvandrede foreldre enn blant andre barn.

Et land med innvandring vil til enhver tid stå overfor oppgaven med å skulle innlemme nye innbyggere. Det må derfor finnes systemer som godkjenner medbrakt utdanning og kompetanse, tilbyr tilleggskvalifisering og gir opplæring i norsk språk og samfunnskunnskap. Den enkelte innvandrers har på sin side plikt til å benytte seg av de tilbud som finnes, og ikke minst lære seg norsk.

Samfunnet må i tillegg tilby introduksjons- og integreringstiltak for barn og ungdom som har innvandret selv, spesielt i barnehage og skole. Mangler det tilbud som tar hensyn til situasjonen barna er i, risikerer samfunnet å skape tapere fra starten av. Barn som har kommet til Norge som asylsøkere generelt, og barn/ungdom som har kommet som enslige mindreårige asylsøkere spesielt, er særlig sårbare grupper som det må tas

særsilt hensyn til. Skole og utdanning, og tilpasset opplæring etter elevenes ulike forutsetninger, har derfor høy prioritet for regjeringen, jf. Strategiplan for likeverdig utdanning i praksis 2004-2009 og St.meld. nr. 30 (2003-2004) Kultur for læring. Dette omtales i meldingens kapittel 10.

I det følgende redegjøres det for de viktigste reformene som regjeringen er i ferd med å innføre, eller nettopp har innført, for å skape bedre forutsetninger for deltakelse i arbeids- og samfunnsliv blant voksne, nyankomne innvandrere og flyktninger.

9.2.2 Rett og plikt til norskopplæring med samfunnskunnskap for voksne

Nesten ingen innvandrere kan eller forstår norsk ved innvandringstidspunktet. Dette setter introduksjons- og integreringspolitikken i Norge overfor større utfordringer enn mange andre land.

Til tross for økte timerammer og et bedre tilpasset opplæringstilbud de siste ti årene synes det fortsatt å være behov for å styrke norskopplæringen. Regjeringen mener at det har vært for lite forpliktende å melde seg på og fullføre norskkurs. Tilbudet har også hatt begrenset omfang i noen kommuner.

Dette er noe av bakgrunnen for at regjeringen vil innføre rett og plikt til obligatorisk opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og pålegge kommunene en plikt til å gi slik opplæring. Pliktfestingen tydeliggjør samfunnets forventning om at innvandrere tilegner seg grunnleggende ferdigheter i norsk og samfunnskunnskap i løpet av den første tiden de er i Norge.

Regjeringen har fremmet forslag om at voksne innvandrere med en oppholdstillatelse som gir grunnlag for bosettingstillatelse, skal få rett og/eller plikt til 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. Ot.prp. nr. 50 (2003-2004) Om lov om endringer introduksjonsloven mv. Opplæringen skal inkludere 50 timer samfunnskunnskap gitt på et språk deltakerne forstår, og opplæringen skal gjennomføres i løpet av tre år. Gjennomført 300 timer opplæring eller dokumentasjon på at vedkommende har tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk er en forutsetning for å få bosettingstillatelse og statsborgerskap. Kommunene får plikt til å gi opplæring opp til totalt 3 000 timer for dem som trenger det. Opplæring utover 300 timer er ikke en rett for den enkelte. Kommunene kan kreve at vedkommende gjennomfører tester for å fastslå om det er behov for opplæring ut over 300 timer. Tidsfristen for gjennomføring

av all opplæring skal være fem år. Det er utarbeidet en ny læreplan for opplæringen, som omfatter mål, organisering og innhold. Med grunnlag i den nye læreplanen skal det utarbeides prøver. De kommuner/opplæringssteder som ønsker det, kan ta i bruk den nye læreplanen fra 1. august 2004. Læreplanen vil bli fastsatt som forskrift fra det tidspunktet rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap trer i kraft.

Med forbehold om Stortingets vedtak tar regjeringen sikte på at den nye ordningen skal settes i verk fra 1. september 2005.

Det skal lages en veiledning med utgangspunkt i ny læreplan for opplæringen i samfunnskunnskap. Opplæringen skal legge vekt på tema som oppfattes som vanskelige eller fremmede for ulike innvandrergupper, og ses i forhold til denne stortingsmeldingens budskap om grunnleggende verdier. Den pedagogiske tilretteleggingen skal ikke bare legge opp til formidling, men bygge på gjensidig respekt og å legge opp til dialog og bearbeiding av stoffet. Målsettingen for opplæringen vil bl.a. være å vise at det er mulig å være uenig i en lovbestemmelse, men samtidig være forpliktet av den. Etablerte flyktninger og innvandrere fra samme grupper som deltakerne kan trekkes med i planlegging og gjennomføring av opplæringen. Tema som skal inngå i opplæringen er bl.a. familieliv, barneoppdragelse, kvinners og barns rettigheter, likestilling og arbeid og arbeidsliv. Ansvarlig er Utdannings- og forskningsdepartementet.

Prest eller forstander i registrerte trossamfunn har offentligrettslige funksjoner, og er sentrale personer i trossamfunnene. Det er viktig at denne gruppen har kunnskaper i norsk og om norske samfunnsforhold fordi de blant annet gir råd til andre.

Det skal utvikles egne opplæringsmoduler til bruk i samfunnskunnskapsundervisning av religiøse ledere som har flyttet til Norge fra utlandet. Undervisningen kan gis i form av samlinger over for eksempel en uke, eller et par helger, etter behov. Tilbudet kan enten komme istedenfor, eller i tillegg til, ordinær samfunnskunnskapsundervisning. Utviklingen av tilbudet må skje i kontakt med berørte trossamfunn. Temaene vil gjelde forhold som religiøse ledere ofte spørres til råds om, i tillegg til mer generell samfunnskunnskap.

Ansvarlig er Utdannings- og forskningsdepartementet i samarbeid med Kultur- og kirkedepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet.

I henhold til dagens praksis foretar Fylkesmannen en vurdering av hvorvidt forstanderen har tilstrekkelige kunnskaper i norsk til å utøve de offentligrettslige funksjonene før vedkommende godkjen-

nes. Kultur- og kirkedepartementet har i et høringsbrev av 9. juli 2004 foreslått at dette skal forskriftsfestes. Det vil bli utarbeidet et opplærings-tilbud for forstandere når det gjelder relevant regelverk for de offentligrettslige funksjonene. Ansvarlig er Kultur- og kirkedepartementet.

9.2.3 Introduksjonsordning for nyankomne innvandrere

Lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) trådte i kraft som en frivillig ordning for kommunene fra 1. september 2003. Kommunene har plikt til å tilby introduksjonsprogram fra 1. september 2004 til nyankomne innvandrere med behov for det.

Formålet med introduksjonsordningen er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for å delta i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet. Hensikten er videre å gi kommunene en bedre rettslig ramme i sitt integreringsarbeid overfor nyankomne innvandrere.

Et individuelt tilpasset introduksjonsprogram skal gi grunnleggende ferdigheter i norsk og innsikt i norsk samfunnsliv, samt forberede for deltaking i yrkesliv og/eller utdanning. Den praktiske innføringen i norsk arbeids- og samfunnsliv utgjør en viktig del av programmet.

Kommunene skal tilby et heldagsprogram til flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag, når de har behov for grunnleggende kvalifisering. Dette er en gruppe som staten har et særlig ansvar for og som kommunene mottar integreringstilskudd for. Disse skal ha både rett og plikt til å delta i programmet. Programmet kan normalt vare inntil to år, og skal starte så raskt som mulig og senest innen tre måneder etter bosetting.

Personer som deltar i introduksjonsprogram har krav på introduksjonsstønad. Den knytter seg til den enkelte uavhengig av familiesituasjon og konkrete utgifter. Aetat skal ha en sentral rolle i utarbeidelsen og gjennomføringen av introduksjonsprogram.

Regjeringen mener at introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere vil bidra til at nyankomne raskere kommer i arbeid og blir selvhjulpne, og at mulighetene for karriere og utvikling dermed også øker for den enkelte. At foreldre med innvandrerbakgrunn raskt kommer i arbeid og lærer å kjenne det norske samfunnet vil igjen kunne ha positiv innvirkning på barnas skolegang og utvikling.

Utlendingsdirektoratet (UDI) vil formidle kunnskap til kommunene om hvordan kommunene kan legge inn foreldrerettete tilbud i introduksjonsprogrammene, om spørsmål som gjelder oppvekst og oppdragelse under nye forhold i Norge. Hensikten er å gjøre kjent tilbud og arbeidsmetoder som allerede eksisterer i kommunal, statlig eller frivillig regi, og som kommunene kan koble seg på eller overføre til lokale forhold. UDI vil også bidra til å spre erfaringer og utvikle metoder og materiell som kommunene kan ta i bruk for å formidle viktige normer, regler og verdier om kjønnslikestilling i Norge. Hensikten er å gi kommunene verktøy for å utarbeide innhold i heldagsprogram. Ansvarlig er Utlendingsdirektoratet.

Kommunene står for øvrig fritt til å bruke opplegg og metodikk som benyttes i introduksjonsordningen til målgrupper som ikke er definert inn under loven, men som kan ha behov for tilpasset kvalifiseringsopplegg. Forskjellen er at tilbudet til disse ikke vil bli regulert av selve introduksjonsloven. Det vises ellers til det nye tiltaket Ny sjanse, beregnet på sosialhjelpsklienter med en viss botid. Tiltaket skal bygge på samme modell som introduksjonsprogrammene og omtales i meldingens kapittel 11.5.1.

9.2.4 Helse, tortur og krigsopplevelser

Flyktninger utgjør en betydelig del av innvandringen til Norge, og deres fluktbakgrunn har betydning for hva slags utfordringer innvandringen til Norge innebærer. En vesentlig del av flyktninger i Norge, og personer i asylsøkerfasen, har opplevd tortur, voldtekt og andre alvorlige traumer som øker sårbarheten. Det foreligger imidlertid ikke dokumentasjon som med sikkerhet kan angi andelen av asylsøkere og flyktninger i Norge som har slike opplevelser. Internasjonale studier har presentert beregninger som varierer fra 5 prosent til 30 prosent når det gjelder andelen asylsøkere/flyktninger som har vært torturert, jf. vedleggets kapittel 6.

En del barn og unge med flyktningbakgrunn har også, direkte eller indirekte, opplevd krig og andre traumatiske hendelser som kan gi varige skader. Samfunnet må være forberedt på at en del flyktninger har opplevelser som kan påvirke helsen og mestring av hverdagslivet, herunder foreldreoppgavene. Å styrke oppfølgingen av foreldre med skader etter krig og flukt er en viktig investering i barns oppvekstvilkår.

Barn og unge i asylmottak i sin alminnelighet, og enslige mindreårige i særdeleshett, er en særlig

utfordring med tanke på tidlig diagnostisering for å forebygge varige psykiske helseskader som følge av ubearbeidede traumer. I tillegg forteller forskning og praktisk erfaring at helsepersonell kan føle seg usikre og mangle kompetanse i forhold til personer med ikke-vestlig kulturbakgrunn.

Forskning og kompetanse om flyktningers psykiske helse skal styrkes gjennom det nyopprettede Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS). Senteret samfinansieres av flere departementer. NKVTS skal drive forsknings- og utviklingsarbeid, undervisning og gi råd og veiledning i relasjon til flyktningers psykiske helse. Senteret har en egen seksjon for Flyktningshelse og tvungen migrasjon og en for Barn og ungdom. Ansvarlig er Helsedepartementet i samarbeid med Barne- og familiedepartementet, Justis- og politidepartementet, Sosialdepartementet og Forsvarsdepartementet.

Flyktninger med psykososiale problemer skal få hjelp på lik linje med andre i det ordinære tjenesteapparatet, men det er behov for økt kunnskap og tilgjengelig veiledning i forhold til gruppen. Et bedre samarbeid mellom ulike tjenester er også en forutsetning. For å styrke tjenestetilbudet til flyktninger og andre volds- og traumerammede, skal det etableres regionale ressursmiljøer. Ressursmiljøene skal særlig bidra til kompetanseutvikling i tjenesteapparatet, ha veiledningsoppgaver både på tjenestenivå og i enkeltsaker og sikre et godt nettverk mellom relevante instanser. Ansvarlig er Helsedepartementet i samarbeid med Barne- og familiedepartementet, Justis- og politidepartementet, Sosialdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet.

Det er viktig å kartlegge de psykososiale behovene til flyktningene bedre. Det skal derfor igangsettes et prøveprosjekt med screening av flyktningers psykiske helse. En del av prosjektet vil være å finne egnede tiltak for oppfølging av de som har opplevd traumatiserende hendelser og har psykiske problemer. Ansvarlig er Helsedepartementet i samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet.

Noen flyktningbarn trenger psykososial oppfølging og behandling. Dette gjelder barn som er kommet til landet med sine foreldre og enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger. I den forbindelse kan det være nødvendig å kartlegge om barna har traumer og psykiske plager de trenger hjelp til å bearbeide. En kartlegging skal danne grunnlag for støtte og oppfølging fra hjelpeapparatet og fra foreldrene. På denne måten kan man forebygge at barna får kon-

sentrasjonsproblemer i skolen, angst, utagerende atferd osv. Senter for Krisepsykologi har utviklet et kartleggingsskjema for å kartlegge traumer og psykiske ettervirkninger hos flyktningbarn. Kartleggingen skal danne grunnlag for en rapport som foreldrene overtar. Barne- og familiedepartementet vil samarbeide med Utlendingsdirektoratet om en oppfølging slik at det kan tas i bruk.

9.2.5 Innsats for grupper med spesielle behov

For en avgrenset periode kan det være nødvendig med særskilte tiltak overfor grupper med spesielle behov. Målgruppene kan for eksempel være personer med felles landbakgrunn, og/eller utsatt ungdom, analfabeter, enslige mindreårige m.v. Et eksempel på denne type tiltak er at regjeringen som en del av oppfølgingen av St.meld. nr. 6 (2002-2003) Tiltaksplan mot fattigdom, har startet opp en ny ordning rettet mot grupper med særlig lav deltakelse i det norske samfunnet. I statsbudsjettet for 2004 ble det avsatt fem millioner kroner til innsats for særlig utsatte innvandrergupper. Midlene har blitt brukt til tiltak rettet inn mot somaliere, og til å styrke den frivillige innsatsen overfor enslige mindreårige, uansett landbakgrunn, i kommunene.

Midlene ble bevilget til enslige mindreårige fordi dette er en sårbar gruppe hvor mange har behov for særskilte tiltak bl.a. for å bygge nettverk i nærmiljøet. Bakgrunnen for at det ble bevilget midler rettet mot den somaliske befolkningen i Norge, er at mange i denne gruppen opplever problemer i forhold til skole og til arbeids- og boligmarkedet. Målsettingen med tilskuddet er å heve kompetansen om somaliere hos de som jobber med denne gruppen i offentlig sektor, slik at tjenestetilbudet blir mer tilpasset og målrettet. Prosjektmidlene skal benyttes til å etablere og drive informasjons- og kunnskapsprosjekt rettet mot ansatte i skolesektoren, innenfor introduksjons- og kvalifiseringsarbeid, samt innenfor barnevernet og helsevesenet. Prosjektmidlene skal benyttes til å gi praktisk veiledning og rådgivning til disse, formidle kunnskap om somaliere i eksil i Norge – både gjennom oppsøkende virksomhet, kurs, foredrag etc., og ved å utforme informasjonsmateriell. Videre skal prosjektmidlene benyttes til å styrke somalieres kjennskap til rettigheter og forventninger på boligmarkedet, og bedre kjennskapet til hva som skal til for å flytte seg fra leiemarkedet til eiermarkedet.

Boks 9.1 Ungdomstiltak i større bysamfunn

Innenfor Barne- og familiedepartementets (BFDs) tilskuddsordning Ungdomstiltak i større bysamfunn, som fordelte 18 mill. kr til ca. 70 tiltak i 2004, er det i tillegg avsatt midler rettet mot barn, unge og familier berørt av fattigdomsproblemer, jf. St.meld. nr. 6 (2002-2003) Tiltaksplan mot fattigdom. Bykommuner og bydeler omfattes av ordningen, og det ble fordelt over fem mill. kr til ferie- og fritidsaktiviteter og til tiltak som kan styrke arbeidsmarkedstilknytningen for unge med liten eller mangelfull utdanning. Et eksempel er Fredrikstads ferietilbud for barn og foresatte/omsorgspersoner. Ferieopplevelser kombineres med tilbud om foreldreveiledning, samtalegrupper, kurs og opplæring. En tverrfaglig sammensatt arbeidsgruppe har koordineringsansvar for planer og gjennomføring. Et annet eksempel er fra bydel Gamle Oslo hvor en høy andel av befolkningen har innvandrerbakgrunn. Gamle Oslo arbeider bevisst for å gi barn og unge fra familier med svak økonomi anledning til å delta i friluftsliv og aktiviteter hele året, gjennom gratisturer og gratis utlån av utstyr fra tiltaket FRIGO (Friluftsliv i Gamle Oslo). Bydelen samarbeider med andre bydeler. Et stort antall barn og unge fra familier med svak økonomi i befolkningen benytter seg av tilbudet. Utstyrlageret er derfor fornyet og utvidet.

9.3 Holdningsskapende arbeid for å støtte selvstendige valg

9.3.1 Innledning

En erfaring fra arbeidet for likestilling mellom kjønnene har vært at offentlig politikk må omfatte tiltak som bidrar til å sikre enkeltmennesket mot overgrep, press og undertrykking som kan skje i privatsfæren. Noe egner seg for lovregulering, men mange fenomener bør heller møtes gjennom forebyggende tiltak, opplysningsarbeid og holdningsskapende arbeid på mange nivåer, og over tid. Meldingens kapittel 5.3.3 drøfter på prinsipielt grunnlag hva som kan være aktuelle politiske virkemidler når man av ulike grunner kan ønske å

påvirke bestemte praksiser, selv om de ikke strider mot norsk lov.

De siste tiårene har det i norsk offentlighet skjedd en utvikling mot større åpenhet rundt vanskelige og tabubelagte tema, som seksualitet, homofili, psykiske lidelser osv., jf. vedleggets kapittel 6.3. Åpenheten bør også gjelde ømtålige forhold og tabuer i minoritets- eller innvandremiljøer.

I forarbeidet til stortingsmeldingen ble det arrangert to høringsmøter om fellesskapsetikk hvor en rekke tros- og livssynsamfunn deltok. Deltakerne understreket at medlemmer av trosamfunn må konfrontere hverandre internt om ulovlige eller undertrykkende praksiser. Høringsmøtene påpekte en forskjell mellom generasjonene i synet på kultur og religion. Mange førstegenerasjons innvandrere skiller i liten grad mellom religiøse og kulturelle elementer i identiteten. Blant både voksne, innvandrede muslimer, sikher, hinduer og katolikker finnes det noen som mener at for eksempel arrangerte ekteskap er en del av å være rettroende. Mange unge er mer kritiske til hva i tradisjonen som er kulturelt betinget, og hva som blir begrunnet med religion.

Denne formen for kritisk refleksjon er etter regjeringens mening helt nødvendig innenfor alle miljøer og kulturer. Debattene bør drives fram av dem det angår. Myndighetenes oppgave er å legge til rette for at mange stemmer kan slippe til i de sivile prosessene. Det kan skje gjennom organisasjonsstøtte, holdningsarbeid og støtte til særskilte tiltak. Et annet eksempel er å styrke kritisk tenkning gjennom utdanning generelt, og gjennom fag som bidrar til kritisk tenkning, for eksempel forsøkene med filosofi som fag og bruk av filosofi i andre fag i grunnopplæringen, jf. meldingens kapittel 10.6.1.

9.3.2 Styrke foreldrerollen

Miljøer med tette sosiale bånd og tradisjonell familiestruktur legger ofte et sterkt press på medlemmene om ikke å skille seg ut. Det kan være en stor personlig påkjenning for både voksne og barn å være de første som bryter med en tradisjon eller norm som alle tilsynelatende godtar, for eksempel knyttet til kjønnsroller og oppdragelse.

Som ledd i å styrke innvandrede foreldre i foreldrerollen, er det viktig å få fram forbilder som løser foreldreoppgavene på måter som blir respektert innad i de aktuelle miljøene, og som samtidig viser vei inn i det norske samfunnet for barna. På landskonferansen til Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM)

høsten 2003 ble det etterlyst mer erfaringsutveksling blant foreldre, og mer kontakt med norske foreldre. Regjeringen mener at frivillige organisasjoner kan ha en viktig oppgave i å skape mer foreldrekontakt på tvers av sosiale, religiøse og kulturelle grenser. Den samme utfordringen går til skoleverket, jf. meldingens kapittel 10.7. Mange foreldre med bakgrunn i flertallet har også nytte av å drøfte barneoppdragelse med andre foreldre og få nye perspektiver.

Regjeringens program for foreldreveiledning, jf. boks 9.2, illustrerer en arbeidsmetodikk som kan danne modell for andre tiltak. Metodikken er blant annet brukt i samtalegrupper i det forebyggende arbeidet mot kjønnslemlestelse. Veiledningsopplegget ble opprinnelig laget for alle foreldre, og programmet ble tilpasset foreldre med innvandrerbakgrunn i 2003.

Barne- og familiedepartementet vil i 2005 videreføre tilbudet om foreldreveiledning for foreldre med innvandrerbakgrunn og dermed utvide tilbudet ved å sørge for opplæring og spredning.

Innsats og politikk som ikke lykkes, ryktes raskt og får ofte mye omtale, ikke minst i media. Som omtalt i meldingens kapittel 6 tyder forskning på at forholdet mellom innvandrede foreldre og deres barn forløper mer harmonisk enn media gir inntrykk av. Regjeringen vil opprette en egen pris som retter positiv oppmerksomhet mot voksne som arbeider for og med barn og ungdom med innvandrerbakgrunn. Innsatsen kan gjelde arbeid innen skole/arbeid eller i fritiden. Prisen skal få fram positive rollemodeller, som utfører viktige oppgaver og nyter anerkjennelse i samfunnet. Prisen skal også rette oppmerksomhet mot viktigheten av å arbeide med barn og ungdom og det miljøet som de vokser opp i. Prisen skal være en anerkjennelse av ildsjeler.

Barne- og familiedepartementet vil i 2004 lansere en ny årlig pris til voksne med innvandrerbakgrunn som gjør en særlig innsats for barn og ungdom. Utvelgelsen av prisvinner bør foretas av ungdom sammen med voksne ressurspersoner på feltet. Ansvarlig er Barne- og familiedepartementet.

9.3.3 Tabuer og «ikke-tema»

Arbeidet for mer åpenhet rundt tabubelagte tema i det norske samfunnet bør også få positive virkninger for personer i minoritets- og innvandremiljøer. Det gjelder for eksempel et tema som homofili. I tillegg kan det være tabuer eller «ikke-tema» som spesielt gjelder for noen grupper i befolkningen og ikke andre.

Boks 9.2 Program for foreldreveiledning

Programmet er et forebyggende tiltak og har som mål å støtte foreldre i omsorgs- og oppdragerollen. Hensikten er å bidra til å motvirke utvikling av negative handlingsmønstre og psykososiale vansker hos barn og unge. Virkemidlene er blant annet å skape møteplasser for foreldre der de kan utveksle erfaringer og ta opp spørsmål om det å oppdra barn. Det utvikles kontinuerlig materiell om barn og foreldre til bruk for fagpersoner og foreldrene selv.

Med støtte fra Barne- og familiedepartementet ble det i 2003 gjennomført et pilotprosjekt overfor familier med innvandrerbakgrunn basert på foreldreveiledningsprogrammet. Målsettingen med prosjektet var å understøtte foreldrenes omsorgsevne og selvtillit, og bygge bro mellom deres tradisjonelle omsorgsverdier og de verdier og rettigheter de møter i det norske samfunnet. Foreldreveiledning fra barna er helt små kan danne et godt grunnlag for barnas muligheter og utvikling i det norske samfunnet, og foreldrenes muligheter for aktiv deltakelse og oppfølging av barnas situasjon.

Prosjektet har vært svært vellykket. Et av suksesskriteriene er at foreldregruppene blir ledet av en veileder med samme språk og bakgrunn som gruppen. En veileder med norsk bakgrunn fungerer som støtte, og representerer «det norske».

Barne- og familiedepartementet utvider prosjektet i 2004 ved å gi veilederopplæring til flere innenfor hjelpeapparatet i Oslo, Drammen og

Stavanger som i sitt arbeid er i kontakt med innvandrere og flyktningfamilier. Opplæringen omfatter både profesjonelle fagpersoner og resurspersoner fra innvandrermiljøene.

Arbeidsmetoder og tema

Mange av foreldrene som deltok i prøveprosjektet var analfabeter. I stedet for å bruke tekster, ble derfor ofte bilder og videoklipp brukt som utgangspunkt for diskusjoner. Videoklippene presenterer samspillsituasjoner som foreldrene kan kjenne seg igjen i og som således kan være enkle å prøve ut selv hjemme. En viktig del av møtene er at foreldrene treffer andre foreldre og at de sammen utveksler erfaringer og kan gi hverandre råd og tips om hvordan takle ulike situasjoner.

Et tema som særlig engasjerte foreldrene som deltok i prøveprosjektet, var diskusjonen rundt forskjeller og likheter mellom den norske og deltakernes egen kultur. Et annet tema er spørsmålet omkring barnevernets rolle. Flere av gruppene brukte tid på å diskutere foreldrenes følelse av manglende kontroll over barneoppdragelsen, og frykten for barnevernet. Her har veilederen med norsk bakgrunn brukt tid og gitt konkret informasjon om barnevernet og deres rolle. Gruppene egner seg også godt for å ta opp temaer som ekteskapspraksiser, utdanningsvalg for barna, skole-hjem-samarbeid m.m. Det kan også arrangeres møter med barnehager, skoler, idrettsklubber og leirskoler.

Boks 9.3 Familiesentermodellen

I regi av Opptappingsplan for psykisk helse 1999-2006 utprøves familiesentre i seks kommuner. Sentrene skal være et lavterskeltilbud og en møteplass med tjenester som forebyggende barnevern, pedagogisk-psykologisk tjeneste, åpen barnehage, svangerskapskontroll, helsestasjon og familierådgivning, og kan ha tiltak for ungdom. Helsestasjonene har i utgangspunktet nesten 100 prosent oppslutning. Til den åpne barnehagen kan alle småbarnsforeldre komme med barna sine. Målet for virksomheten er ut fra familiens helhetlige livssituasjon å fremme god helse hos barn og foreldre, styrke barns og ungdoms oppvekstmiljø bl.a. gjennom å:

- Være tilgjengelig som møteplass nær der folk bor
- Styrke det sosiale nettverket rundt barn og foreldre
- Støtte og styrke foreldrene i deres omsorgs- og oppdragerolle
- Skape kommunikasjons- og arbeidsmåter der barn og foreldre blir delaktige
- Tilby lett tilgjengelig støtte og tjenester
- Tidlig problemidentifisering – tidlig handling
- Utvikle god service nær brukerne

Tilhørighet til kaste er et tema som det har vært lite snakket om, men som er styrende for ekteskap i noen familier med bl.a. indisk og tamilsk bakgrunn, jf. eksempel i meldingens kapittel 6. Kasteproblematikken har blitt tatt opp av ungdom i forbindelse med regjeringens handlingsplan mot tvangsekteskap. Man vet lite om omfanget, men tradisjonen begrenser retten til fritt å velge ektefelle for de unge menn og kvinner som berøres.

Barne- og familiedepartementet prioriterer midler til prosjekter i regi av frivillige organisasjoner og andre som arbeider mot tvangsekteskap. Departementet vil rette søkelys på problematikken knyttet til kaste og oppfordre til at problemet settes på dagsorden og innarbeides der det er naturlig.

En del barn i Norge opplever å bli utsatt for seksuelle og fysiske overgrep. Omfanget er imidlertid usikkert. Det er ingen grunn til å tro at slike overgrep ikke forekommer i innvandrerbefolkningen, for eksempel incest og barnemishandling.

Regjeringen vil legge fram en plan mot seksuelle og fysiske overgrep mot barn høsten 2004. Spesielle tiltak rettet mot barn med innvandrerbakgrunn vurderes, for eksempel tilrettelagt informasjon, kunnskapsutvikling og forskning. Ansvarlig er Barne- og familiedepartementet.

Vold er en del av hverdagen for mange barn, uavhengig av bakgrunn. Barne- og familiedepartementet startet i 2004 et prosjekt kalt Barn som lever med vold i familien. Hovedmålsettingen er å framskaffe ny og faglig dokumentasjon og innsikt om de skadene som påføres voldsutsatte barn, for dermed å gi bedre hjelp til barna. Barn og ungdom med innvandrer- og flyktningbakgrunn får også tilbud om behandling og oppfølging gjennom prosjektet. Prosjektet har som mål at hjelpen når fram til flest mulig barn gjennom nasjonal kunnskapsformidling til familieverket, barnevernet, krisesentrene, barne- og ungdomspsykiatrien, helsestasjonene og andre.

Erfaringer med behandling og oppfølging av barn og ungdom med innvandrer- eller flyktningbakgrunn, og veiledning til deres foreldre gjennom prosjektet Barn som lever med vold i familien, skal systematiseres og formidles til hjelpeapparatet. Senter for Krisepsykologi vil lage et eget veiledningsprogram til foreldre som kommer fra samfunn hvor det finnes normer for å bruke vold/straffemetoder i barneoppdragelsen som strider mot norsk lov. Prosjektet videreføres som tiltak i handlingsplanen Vold i nære relasjoner som ble lagt fram av Justis- og politidepartementet i juni 2004. Ansvarlig er Barne- og familiedepartementet.

9.3.4 Støtte ved brudd

Familiestrukturer og det sosiale nettverket kan fungere annerledes i minoritetsmiljøer enn i flertallsbefolkningen. Uklok håndtering av vanskelige saker kan føre til uforsonlige konflikter, sterkere motstand mot endring og mye personlig smerte. Regjeringen mener det er viktig å tilby støtte til personer som av ulike grunner ser seg nødt til å bryte med miljøet de er en del av, enten de kommer fra flertallsbefolkningen eller har innvandrerbakgrunn. Det er behov for mange typer tiltak fordi behovene er forskjellige; som familierådgivning, konfliktmegling, opplysningstelefoner og krisesentre.

Noen former for undertrykking og sterk sosial kontroll skjer innenfor religiøse minoritetsgrupper. Rapporter har vist at enkelte barn som vokser opp i isolerte kristne trossamfunn får problemer på grunn av mangelfull skolegang, fysisk og psykisk avstraffelse og streng disiplin. Utdannings- og forskningsdepartementet og Barne- og familiedepartementet har tidligere finansiert Redd Barnas prosjekt Go-On for å hjelpe barn som ønsker å bryte ut av disse trossamfunnene. Miljøene er preget av isolasjon og sterk sosial kontroll, noe som innebærer brudd på barns rettigheter i henhold til FNs barnekonvensjon. Det er påpekt at en del private livssynsbaserte skoler støtter opp om en autoritær oppdragelse.

Isolasjon og sosial kontroll kan også gjøre seg gjeldende innenfor andre trossamfunn som har medlemmer fra innvandrerbefolkningen. Barn og unge innenfor disse miljøene vil også ha behov for hjelp dersom de ønsker å bryte ut. Gjennom forskning bør en søke å få fram både negative og positive sider ved oppvekstforhold innenfor religiøse minoritetsgrupper. Tilhørighet, trygghet og familieorientering kan for eksempel være blant de positive trekkene. Et ønske om å kartlegge både negative og positive sider ved de ulike menighetene, basert på respekt og gjensidig tillit, vil kunne åpne for dialog mellom de religiøse gruppene og storsamfunnet. Dette er nødvendig for å kunne møte unge som ønsker å bryte ut med adekvate hjelpetiltak og for å skape større åpenhet og dialog mellom minoritetsgruppene og storsamfunnet og derigjennom styrke barns rettigheter innenfor disse miljøene.

Det skal igangsettes forskning om barns oppvekst i ulike religiøse minoritetsgrupper som er isolert fra storsamfunnet, og forskning om hvordan hjelpeapparatet møter barn/ungdom som har brutt med, eller ønsker å bryte med slike religiøse minori-

tetsgrupper. Det skal være et samarbeid mellom Kultur- og kirkedepartementet, Barne- og familiedepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet.

9.3.5 Hjelp-til-selvhelp

Norske myndigheter har lang tradisjon for å drive informasjons- og opplysningsarbeid for å påvirke atferd i befolkningen generelt, og hos utvalgte målgrupper. Det kan være atferd som strider mot norsk lov, men hvor lovgivning alene ikke er nok til å skape ønsket forandring, eller annen atferd man av ulike grunner vil påvirke. Noen ganger skjer arbeidet utelukkende i offentlig regi, andre ganger i samarbeid med frivillige organisasjoner og enkeltpersoner. Helse- og ernæringskampanjer bruker for eksempel skoleopplegg, oppsøkende virksomhet og praktiske tiltak for å endre folks vaner direkte, kombinert med indirekte påvirkning gjennom media og offentlig debatt.

Regjeringen vil bygge på alminnelige erfaringer fra opplysningsarbeid i møtet med tradisjoner og praksiser som myndighetene ønsker å påvirke i enkelte innvandrermiljøer. Det bør tas utgangspunkt i målgruppens situasjon, spesielle forutsetninger og egen problemforståelse. Noen ganger er det viktig at tiltaket gjennomføres av respekterte personer fra miljøene for å oppnå tillit og innpass. I arbeidet mot kjønnslemlestelse brukes for eksempel lekfolk som opptrer som «naturlige hjelpere» eller veiledere, noen ganger parallelt med innsats fra profesjonelle helsearbeidere. Kontakten kan omfatte flere tema enn hovedtemaet. Et viktig mål i forebyggende arbeid er å starte sosiale endringsprosesser som styrker målgruppens evne til å løse egne problemer. I den grad det er mulig, bør man unngå konfrontasjoner og sosial splittelse. Stikkord er hjelp-til-selvhelp, utvikling av mestringsevnen, og det engelske begrepet «empowerment». Metoden egner seg godt til fenomener i privat- og familiesfæren, eller som foregår i sosialt lukkede miljøer hvor myndighetene ikke kan påvirke direkte.

Flere frivillige organisasjoner og enkeltpersoner har grepet utfordringene. Kvinnerettete organisasjoner har i mange år jobbet med selvhjelpsmetoder innenfor familie og kjønnslikestilling. Regjeringen har grunn til å tro at det finnes mange ubenyttede ressurser i innvandrermiljøene i Norge, hos enkeltpersoner, i uformelle miljøer og i organisasjonene. Disse bør brukes. Erfaringer fra lokalt, kommunalt innvandrersarbeid generelt viser at et viktig suksesskriterium er å invol-

vere representanter fra målgruppene. Tilsvarende filosofi finnes innenfor moderne utviklingshjelp, der lokal involvering og deltakelse er sentrale prinsipper. Erfaringer fra forsøksprosjekter bør alltid vurderes med tanke på å innarbeides i lokalt ordinært arbeid.

Et eksempel på tiltak som skal tilrettelegge for hjelp-til-selvhelp organisering er Batteriet, et servicekontor for frivillige organisasjoner. Batteriet er et landsdekkende tilbud for brukerorganisasjoner og selvhjelpsgrupper som arbeider mot fattigdom og sosial ekskludering i Norge. Kirkens Bymisjon i Oslo står for driften, som er finansiert som et prosjekt i tilknytning til regjeringens tiltaksplan mot fattigdom. Hensikten er å styrke evnen til egenorganisering og mestring, gjennom å tilby praktisk hjelp, råd, veiledning, gratis leie av kontorlokaler og -utstyr i kortere perioder, møterom etc.

Innvandrermiljøer er en viktig målgruppe for Batteriet. Høgskolen i Oslo skal evaluere prosjektet ved avslutningen i 2005. Evalueringen vil bl.a. se nærmere på i hvilken grad tiltaket har nådd ut til innvandrere og minoritetsgrupper. Ansvarlig er Sosial- og helsedirektoratet.

Lokale og sentrale myndigheter oppmuntres til å bruke hjelp-til-selvhelp som arbeidsmetode mer aktivt i forebyggende arbeid og opplysningsvirksomhet som retter seg mot innvandrere. Dette kan gi mer treffsikre tiltak og bedre effekt av offentlig innsats. Selv om metoden er prøvd ut på flere områder allerede, er det ønskelig med mer systematiske erfaringer om metodikkens muligheter. Denne typen arbeid vil regjeringen videreføre, spesielt med fokus på temaer som er viktige og problematiske mellom foreldre og barn/ungdom. Regjeringen vil ta initiativ til å prøve ut flere prosjekter basert på hjelp-til-selv-

Boks 9.4 Selvhjelp og psykisk helse

Helsedepartementet har nylig satt i gang arbeid med tiltak som skal bidra til å fremme selvhjelp som metode for å styrke psykisk helse i befolkningen. Målgruppene inkluderer også innvandrere og deres organisasjoner. Målene for arbeidet er omtalt i St.meld. nr. 16 (2002-2003) Resept for et sunnere Norge. Et av tiltakene i planen er å etablere et knutepunkt som skal bidra til å systematisere og spre kunnskap om selvhjelpsmetodikk, blant annet til ulike frivillige organisasjoner. Arbeidet skal ha et folkehelseperspektiv.

hjelp-metodikk. Mange aktuelle tema har sammensatt problematikk og vil kreve samarbeid på tvers av faggrenser.

Regjeringen vil i løpet av 2005 utlyse prosjektmidler for å prøve ut hjelp-til-selvhelp (empowerment) som metode. Det skal først inviteres til erfarings- og idéutveksling med aktuelle fagmiljøer, organisasjoner og ressurspersoner for å avgrense tema og potensielle målgrupper for nye prosjekter, samt innhente eksisterende erfaring med selvhjelps-metodikk. Spørsmål knyttet til helse, familie, ungdoms- og kjønnsrolleproblematikk er særlig aktuelt. Det skal legges opp til erfaringsutveksling mellom prosjekter på tvers av fagområder. Prosjektene skal ha god lokal forankring. Hensikten er å få fram eksempler som lokale myndigheter kan følge opp senere. Arbeidet skal ses i sammenheng med helsemyndighetenes Nasjonal plan for selvhjelp og midler innenfor planen. Ansvarlig er Barne- og familiedepartementet, i samarbeid med Helsedepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Justis- og politidepartementet.

9.3.6 Unges virkelighetsforståelse

Barn og unges spørsmål om hvorvidt de faktisk hører hjemme i det norske samfunnet, avspeiler en frustrasjon over å bli definert av andre. Mange er lei av å bli pådyttet andres forståelse av egen virkelighet. De vil heller ikke bli sett på som en, ensartet gruppe.

Noen problemstillinger gjelder likevel på tvers av etnisk opprinnelse, religion og sosial bakgrunn. Rasisme og diskriminering rammer ulikt, men er en felles erfaring for mange som skiller seg fra flertallet i utseende, klesdrakt eller navn. Opplevelsene kan også omfatte utenlandsadopterte.

Regjeringen har satt i gang en prosess i 2004 som skal innhente virkelighetsbeskrivelser fra unge med innvandrerbakgrunn. Prosessen skal engasjere bredt og synliggjøre de unges ulike synspunkter på hvordan det er å vokse opp i Norge. Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) er gitt i oppdrag å gjennomføre prosessen. Prosessen vil bli oppsummert i begynnelsen av 2005, og det vil da bli tatt stilling til om prosessen skal videreføres i form av en ungdomskommisjon som skal arbeide videre med virkelighetsbeskrivelsene i en utredning. Ansvarlig er Kommunal- og regionaldepartementet.

9.3.7 Kjedemigrasjon, sosialt press og integreringshensyn

Utlendingslovgivningen bestemmer hvem som får

opphold i Norge. Reguleringspolitikken har også betydning for hvordan størrelsen og sammensetningen av innvandrergrupper utvikler seg i Norge over tid. Dette antas å få betydning for tilpasningsmønstrene, og derigjennom hvordan det enkelte medlem av miljøet, blant annet barn, møter det norske samfunnet.

Noen grupper har sterkere tradisjon enn andre for å velge ektefelle fra familiens opprinnelsesland. Fakta om ekteskapsmønstre i Norge er omtalt i vedleggets kapittel 5, og i meldingens boks 7.7. Det er ikke myndighetenes oppgave å overprøve borgernes valg av ektefelle. Regjeringen er imidlertid skeptisk til tradisjonen med å hente ektefelle i familiens opprinnelsesland av flere grunner.

For det første kan tradisjonen legge press på den unge i gifteklar alder om å velge en ektefelle som oppfyller andre formål og forpliktelser enn hva den unge selv ønsker for sitt ekteskap. Familien kan mene at det er viktig å hjelpe andre familiemedlemmer eller venner til et bedre liv i Norge. Dette kan skje gjennom ekteskapsallianser. Veien til sosial tvang kan bli kort. I noen grupper omfatter ekteskapstradisjonen også inngifteproblematikk mellom nære slektninger. Dette kan gi negative, helsesmessige konsekvenser hvis det foreligger arvelige sykdommer i familien.

For det andre fører fenomenet til at visse ulemper som kan følge med å migrere, blir gjen tatt innenfor en og samme familie. Den nyinnvandrede starter tilværelsen under helt nye forhold, og kan bidra til å opprettholde levemåter og kjønnsrollemønstre som familiemedlemmer i Norge er på vei bort fra.

Det finnes foreløpig lite konkret kunnskap om kjedemigrasjon og ekteskapstradisjoner. Regjeringen vil øke kunnskapen om virkninger av slik migrasjon, spesielt hvordan det faller ut for barnas tilpasning. Ansvarlig er Kommunal- og regionaldepartementet.

Regjeringen tar sikte på å innføre et generelt krav i løpet av 2005 om at den som blir gjenforent med familien sin til Norge, må være forsørget. Kravet skal gjelde for alle, også der den som bor i Norge er norsk statsborger. Gjennom kravet til underhold vil regjeringen signalisere at alle som skal leve i Norge, forventes å ta økonomisk ansvar for seg selv og sin familie. Regjeringen har allerede gjort endringer i utlendingslovgivningen som antas å legge føringer på ekteskapsinngåelse og familiedannelser. Med endringene ble enkelte tidligere unntak fra underholdskravet fjernet, slik at det for flere grupper nå stilles et krav om underhold. Det tas sikte på å

sende forslaget om endringer vedrørende underholdskravet på høring i løpet av 2004. Kravet til underhold ved familiegjengenforening har reist debatt. Bl.a. er det hevdet at det vil være i strid med menneskerettighetene å stille underholdskrav i familiegjengenforeningssaker. Kommunal- og regionaldepartementet har forelagt dette spørsmålet for Justisdepartementets lovavdeling, som i sin tolkningsuttalelse datert 5. juli 2004, gir uttrykk for at å stille krav til underhold ved familiegjengenforening ikke er i strid med våre menneskerettsforpliktelser. Regjeringen mener det er viktig å evaluere effektene av endringene, og vil sørge for igangsettelse av dette. Ansvarlig er Kommunal- og regionaldepartementet i samarbeid med Utlendingsdirektoratet.

9.4 Politiske fellesverdier og menneskerettigheter

9.4.1 Innledning

Innvandrere til Norge kommer fra vidt forskjellige samfunn og politiske systemer. Det er store forskjeller i utdannings- og kunnskapsnivå. Man kan ikke ta for gitt at alle borgere deler de samme verdiene. Det norske samfunnets verdigrunnlag – som demokrati, individuelle rettigheter og kjønnslikestilling – utfordres i tillegg av andre endringsprosesser enn innvandring. Verdiene må defineres fortløpende, vedlikeholdes og gis konkret innhold i forhold til alle i befolkningen. Dette er ikke særnorske verdier, men verdier knyttet til liberale demokratier. Mange av verdiene og prinsippene er sentrale som redskaper for å takle politiske og etiske utfordringer forårsaket av nytt religiøst, kulturelt og verdimesig mangfold. Skal de verdier man ønsker å verne om kunne formidles til unge mennesker og nye medlemmer av det politiske fellesskapet, og holdes levende, må de være godt forankret på alle nivåer i samfunnet. Det skjer ved at de praktiseres i dagliglivet, og fungerer som premisser for samfunnsliv, media og politikk. Politikken må legge til rette for at ulike befolkningsgrupper og samfunnsinteresser deltar på alle samfunnsområder og er representert i politikk og beslutningsprosesser. Verdiene kan også formidles gjennom opplæring og informasjon.

Arbeid mot rasisme og diskriminering er helt avgjørende for at samfunnet skal fungere i tråd med grunnleggende demokratiske verdier. Regjeringen skal høsten 2004 legge fram et forslag til lov mot diskriminering på grunnlag av etnisitet, religion m.v., den første av sitt slag i Norge. Andre

Boks 9.5 Gjeldende regler om familiegjengenforening og underholdskrav

Tillatelse til familiegjengenforening gis først og fremst til nære familiemedlemmer av en person bosatt i Norge med norsk statsborgerskap eller med arbeids-/oppholdstillatelse som danner grunnlag for familiegjengenforening. Tillatelsen gis for ett år om gangen. Etter tre år kan det søkes om bosettingstillatelse. Nære familiemedlemmer er: Ektefelle og registrert partner, samboer gjennom to år og barn under 18 år. Enkelte andre familiemedlemmer kan også få opphold i Norge.

For å få innvilget familiegjengenforening stilles det krav til sikret underhold. Kravet kan som hovedregel enten oppfylles av hver av partene eller av partene i fellesskap. Underholdskravet, det vil si kravet til inntekt, tilsvarende lønnstrinn 1 i Statens lønnsregulativ. Pr. 1. mai 2004 tilsvarende dette en inntekt på NOK 167 500 i året. Det finnes pr. august 2004 en rekke unntak fra kravet til underhold: Det stilles ikke krav om underhold når søker er ektefelle, samboer (begge må være fylt 23 år) eller barn (under 18 år) av utlending bosatt i riket med bosettingstillatelse, eller av nordisk borger, såfremt partene har vært gift eller samboere i minst tre år. Underholdskravet gjelder heller ikke der hovedpersonen har fått asyl eller er overføringsflyktning, forutsatt at partene var gift før hovedpersonen reiste inn i riket. For gjengenforening med norske borgere er det adgang til å dispensere fra kravet, unntatt for ektefeller/samboere under 23 år. Det stilles som hovedregel ikke krav om sikret underhold for familiegjengenforening med personer med kollektiv beskyttelse. Det er videre adgang til å dispensere fra underholdskravet dersom særlig sterke menneskelige hensyn tilsier det.

En mer detaljert oversikt over vilkårene for familiegjengenforening og praktiseringen av underholdskravet, finnes på UDIs hjemmeside: www.udi.no under overskriften Familiegjengenforening.

viktige innsatser mot diskriminering er beskrevet i Handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002 – 2006).

9.4.2 Øke kunnskapen om menneskerettigheter og viktige verdier

Det er viktig at alle borgere deltar i debatten om verdispørsmål og menneskerettigheter. Noen er imidlertid mer aktuelle som målgrupper for opplysningsarbeid enn andre, som mennesker på vei inn i det nasjonale, politiske fellesskapet. Det vil si voksne som nylig har innvandret til Norge, samt alle unge mennesker, uansett bakgrunn, som er på vei inn i voksenlivet. De unge som målgruppe kan nås gjennom opplæringstiltak i skolen. Verdispørsmål er allerede integrert i læreplaner, undervisning og opplegg for toleransetrening og konflikthåndtering. Dette er nærmere omtalt i meldingens kapittel 10.6.1. Utdanningsmyndighetene arbeider blant annet med en ny strategiplan med foreløpig tittel Strategi for aktivt medborgerskap – opplæring i, for og om menneskerettigheter. Det finnes også en rekke tiltak i regi av frivillige organisasjoner, mange med offentlig støtte. Personer som har kommet som asylsøkere, og som har fått opphold i Norge, kan nås gjennom informasjonsprogrammer i mottakene. Enkelte kommuner har også satt denne typen verdispørsmål på dagsorden, jf. boks 9.6. Offentlig ansatte på alle nivåer bør ha god kjennskap til samfunnets rådende verdigrunnlag og menneskerettighetene.

St.meld. nr. 21 (1999-2000) Menneskeverd i sentrum – Handlingsplan for menneskerettigheter, skal avsluttes i 2004. I forbindelse med planen har det vært igangsatt en rekke tiltak for å styrke arbeidet med menneskerettigheter i Norge. Arbeidet med planen har imidlertid i begrenset grad hatt mulighet for å gå inn på informasjons- og opplysningsarbeid i Norge. Planen vil bli omtalt i Utenriksdepartementets årsrapport om menneskerettigheter for 2004.

Regjeringen vil gjennomføre en kartlegging av de mest sentrale informasjons- og opplæringstiltakene som er gjennomført med statlig støtte de senere årene for å spre kunnskap om menneskerettighetene, herunder informasjons- og opplæringstiltak og verktøy som bidrar til å fremme toleranse og ikke-diskriminering. Gjennomgangen skal bygge på de tiltak og føringer som ligger i St.meld. nr. 21 (1999-2000) Menneskeverd i sentrum – Handlingsplan for menneskerettigheter. Kartleggingen skal også beskrive tiltak som er gjennomført for å heve kompetansen om menneskerettigheter, særlig FNs barnekonvensjon og FNs kvinnekonvensjon, i departementene og underliggende etater.

Hensikten er å se tiltak som mottar støtte fra forskjellige fagdepartementer i sammenheng og om det er en overføringsverdi mellom tiltakene. Kartleggingen skal gjøres av departementene selv, men med ekstern bistand til bl.a. opplegg og analyser. Gjennomgangen skal munne ut i en vurdering av om tiltak kan tilpasses nye målgrupper og behovet for nye tiltak. Gjennomgangen skal være et bidrag til hvordan myndighetene kan arbeide planmessig og med realistiske ambisjoner med verdi- og rettighetsprosjektet framover. Kartleggingen skal igangsettes i 2005. Ansvarlig er Kommunal- og regionaldepartementet i samarbeid med andre departement.

9.4.3 Barnekonvensjonen

FNs barnekonvensjon ble i oktober 2003 inkorporert i norsk lov. Kommunene har en nøkkelrolle i realiseringen av barnekonvensjonen, og det er viktig å øke bevisstheten til kommunepolitikere og kommunalt ansatte om de forpliktelser som følger av konvensjonen. Det er også viktig å styrke barn og unges bevissthet om, og bruk av barnekonvensjonen. At barn uansett bakgrunn skal få kjennskap til sine rettigheter er grunnleggende i et demokratisk samfunn. Ikke minst gjelder dette grupper som tilhører minoritetene i befolkningen. Det er norske myndigheter lokalt og sentralt som har et hovedansvar for at innholdet i barnekonvensjonen gjøres kjent for alle som er berørt av den.

Barne- og familiedepartementet vil iverksette et informasjons- og opplæringsprosjekt i kommunene i 2004 om FNs barnekonvensjon. Senter for menneskerettigheter skal utarbeide et informasjonshefte, og et undervisningsopplegg med innføring i barnekonvensjonen og dens formål og betydning for kommunal virksomhet. En redegjørelse for lovendringer som følge av inkorporeringen i norsk lov vil også bli inkludert. Frivillige organisasjoner, herunder barne- og ungdomsorganisasjoner, skal involveres i gjennomføringen av prosjektet. Målgruppen er ansatte og politikere knyttet til skole og barnehage, sosial- og helsetjeneste, barnevern, kommuneadministrasjon og kultur- og fritidssektoren.

Det er viktig at sentrale myndigheter er godt kjent med barnekonvensjonen. Barne- og familiedepartementet vil også ta initiativ til at statlige organer får tilbud om informasjon og opplæring i konvensjonens sentrale paragrafer og virkeområder. En slik opplæring må være basert på et samarbeid med aktuelle departement.

Boks 9.6 Drammen: Menneskerettigheter, flerkulturell forståelse og konflikthåndtering

Drammen kommune, FN-sambandet og Den norske Helsingforskomité har samarbeidet om å sette menneskerettigheter, flerkulturell forståelse og konflikthåndtering på dagsorden siden 1998. Prosjektet Bygg broer – ikke murer er unikt på flere måter. Det er første gang i Norge at en kommune satser på et så omfattende og forpliktende samarbeid med organisasjoner med stor faglig tyngde innen menneskerettigheter og globale spørsmål.

Formålet er å drive antirasistisk, forebyggende og holdningsskapende arbeid. Det er etablert solide kontaktnett lokalt, nasjonalt og internasjonalt. I tillegg til kommunen og organisasjonene er ressurspersoner innen kunst, media, idrett, skole, næringsliv, politikk, universitet og høyskolemiljø aktive og bidrar, hver på sin måte.

Drammen kommune har de siste tiårene utviklet seg til en by med en relativ stor andel innvandrere. En foruroligende utvikling med rivalisering og vold mellom ulike etniske miljø, var en viktig motivasjon for at kommunen ønsket å ta tak i problematikken. Visjonen er å utvikle Drammen til et dynamisk kultursentrum, fritt for vold, rasisme og diskriminering. Bygg

broer – ikke murer består av delprosjekter med ulike målgrupper på lokalt, nasjonalt og internasjonalt nivå. På alle nivåer legges det vekt på konkrete og praktiske metoder for å utvikle kunnskap og ferdigheter om menneskerettigheter, fredelig konflikthåndtering og flerkulturell forståelse. Et bærende prinsipp er formidling av tanker, meninger og ideer ved hjelp av kunst og kulturuttrykk. Resultatet er spennende kulturmøter som viser ulikheter, men samtidig har noe felles som alle kan kjenne seg igjen i.

Skolen har en sentral rolle og driver kontinuerlig prosjektarbeid som involverer barn og unge i tema som berører deres hverdag. Formålet er å bevisstgjøre barn og unge om kulturforskjeller, rasisme og toleranse. Elevene får undervisning i menneskerettigheter, og får trening i å løse konflikter på en fredelig måte. Et annet satsingsområde er inspirasjonskurs for lærere og kommuneansatte.

Bygg broer – ikke murer samarbeider tett med Høgskolen i Buskerud som har opprettet et studie i menneskerettigheter, flerkulturell forståelse og konflikthåndtering.

9.4.4 Eksempelet urettmessig skolefravær

Myndighetene kan også styrke regelverket og innskjerpe håndhevingen som virkemiddel for å sikre at alle får del i de samme rettigheter, verdigrunnlag og friheter. I meldingens kapittel 5.3.2 drøftes urettmessig skolefravær, som innebærer at ikke alle barn får den skolegang de har krav på etter norsk lov.

Opplæringslovens § 2-1 femte ledd stadfester at foreldre eller andre som har omsorgen for eleven, kan straffes med bøter dersom de er skyld i at barnet urettmessig holdes borte fra skolen. Utdannings- og forskningsdepartementet vil utarbeide en egen hjemmel i opplæringsloven der det gis anledning for skolemyndighetene i kommunen til å gi opplysninger til andre aktuelle instanser i kommunen om at en elev urettmessig holdes borte fra skolen. Ansvarlig er Utdannings- og forskningsdepartementet.

Barne- og familiedepartementet utarbeider sammen med berørte departement et høringsnotat om innføring av meldeplikt for skoler ved fravær som kan skyldes utenlandsopphold tilsvarende ruti-

nene som er etablert i Oslo. Høringsnotatet vil dessuten drøfte om retten til barnetrygd under utenlandsopphold skal falle bort etter kortere tid enn i dag. Ansvarlig er Barne- og familiedepartementet.

9.4.5 Statsborgerskap

Regjeringen ønsker at flest mulig som bor varig i Norge søker norsk statsborgerskap. Statsborgerskap er en formalisering av den uuttalte samfunnskontrakten mellom borger og samfunn, og forutsetter implisitt at partene er enige om de grunnleggende politiske verdier som statsborgerskapet hviler på, jf. meldingens kapittel 7.2.

I Canada benyttes tildeling av statsborgerskap til å symbolisere landets inkluderende holdning til innvandring. Dette skjer med ordvalg og symbolbruk i statsborgerseremonier. Dette mener regjeringen at Norge kan lære av. Dagens ordning uten noen form for høytidelig markering, underspiller etter regjeringens mening betydningen av å skifte statsborgerskap. Dette er og bør være et viktig steg for både den enkelte og samfunnet.

Regjeringen foreslår at det innføres en høytidelig markering ved overgang til norsk statsborgerskap, i forslaget til ny lov om statsborgerskap som etter planen skal oversendes til Stortinget høsten 2004. For å skape høytid og fellesskap bør markeringen være felles for flere nye statsborgere. Regjeringen vil foreslå at det skal være frivillig å delta på høytideligheten, som fylkesmennene skal ha ansvar for å gjennomføre. I utgangspunktet bør velkomstsereemonien avholdes en til to ganger pr. år i hvert fylke. Alle nye statsborgere skal inviteres til å delta. Personer over 18 år vil få anledning til å avlegge et troskaps- og lojalitetsløfte under sereemonien. Et slikt løfte skal være frivillig og setter ikke den nye statsborgeren i noen annen stilling enn om løftet ikke blir avgitt. Et frivillig troskapsløfte kan imidlertid få fram gjensidighetsforholdet mellom staten og borgeren som får innvilget statsborgerskap.

Det vil bli utarbeidet en veiledning om hvordan høytideligheten kan gjennomføres og andre praktiske forhold ved dette. Det skal også tas initiativ til informasjonsopplegg om statsborgerpolitikken overfor aktuelle målgrupper. Ansvarlig er Kommunal- og regionaldepartementet.

9.4.6 Fortellingen om Norges befolkning

I 2005 feirer Norge 100 års jubileum som selvstendig nasjon. I 1905 fikk landet en dansktalende innvandrers med engelske aner som konge. Befolkningen i Norge har endret seg mye på dette hundreåret siden Haakon ble norsk konge. Innvandring og historien til enkeltpersoner og grupper som har innvandret er en del av den norske historien.

Tematisk har de kulturhistoriske museene i hovedsak fokusert på ulike sider ved det norske storsamfunnet. Den flerkulturelle dimensjonen har vært lite synlig i tolkningen av kulturelle sammenhenger og uttrykk. Det er derfor et særskilt behov for å stimulere institusjoner som forvalter kulturhistorisk materiale til å inkludere kulturelt mangfold i sin virksomhet. Det er viktig at museene blir steder der minoriteter, særlig ikke-vestlige innvandrere og flyktninger som er kommet til Norge de siste tiårene, selv kan forme og oppleve kulturelle trekk som vedrører egen identitet, kulturarv og tradisjon. Like viktig er det at majoriteten slik får kunnskap om minoritetene. Å styrke det flerkulturelle innslaget ved museene, og dermed gjøre dem mer relevante for samtiden, vil kunne skape større respekt og toleranse i det kulturelle og etniske mangfoldet som kjennetegner Norge i dag.

Fellesorganet for arkiv, bibliotek og museum,

ABM-utvikling, vil i samarbeid med andre aktører, spille en viktig rolle for det videre utviklingsarbeidet på dette feltet. Minoritetskulturer, forstått som samer, nasjonale minoriteter og nye innvandrergupper, er et sentralt satsingsområde i ABM-utvikling sin virksomhet. Arbeidet er rettet mot følgende mål;

- bidra til å styrke dokumentasjon og formidling av minoritetskulturer for å gi både gruppene selv og storsamfunnet bedre muligheter for å oppleve og forstå minoritetenes kultur
- bidra til at nye innvandrergupper får bedre tilgang til opplevelser av og kunnskap om norsk språk og kultur
- følge opp internasjonale konvensjoner og avtaler og bidra til å legge til rette for at minoritetene kan bevare, styrke og videreutvikle sine kulturer.

Norsk kulturråd har de siste årene gjort en betydelig innsats for å fremme kulturelt mangfold. I perioden 1998-2002 gjennomførte Kulturrådet forsøksordningen Mosaikk – utviklingsprogram for kunst og det flerkulturelle samfunnet. Målsettingen for Mosaikk-programmet, å fremme kulturelt mangfold, er fra og med 2002 innarbeidet som satsingsområder i fagutvalgenes ordinære arbeids- og ansvarsområder. Omleggingen bygger på en forståelse av at for å oppnå reell likestilling i kulturlivet må kulturelt mangfold være en naturlig del av virksomheten i kulturinstitusjonene. Kulturelt mangfold er et hovedsatsingsområde i virksomhetsplanen for perioden 2002-2005.

Innenfor kulturvernområdet har Kulturrådet, i tråd med målsettingene i Mosaikkprogrammet, prioritert prosjekter som formidler historien til de nye innvandrerguppene i Norge. Det største er samarbeidsprosjektet Norsk – i går, i dag og i morgen ved Norsk Folkemuseum og Internasjonalt Kultursenter og Museum. Målet med tiltaket er å kartlegge den ikke-vestlige innvandringen til Norge de siste 35 årene. Kildematerialet som blir skapt vil på sikt utgjøre grunnsteinen i et arkiv som speiler kulturelt mangfold i Norge i nyere tid. Prosjektet er pr. august 2004 under evaluering, og en forlengelse av prosjektet vil bli vurdert når evalueringen foreligger.

I 2005 skal 100-års jubileet for unionsoppløsningen feires med et bredt anlagt og inkluderende program gjennom hele markeringsåret. Flere prosjekter skal gjenspeile mangfoldet i det norske samfunnet og retter blikket mot forbindelseslinjene til andre land. Utstillings- og formidlingsprosjektet Hundre års norskhet – norsk i hundre år

er ett av disse, og er igjen en del av Norsk i går, i dag og i morgen. Utstillingen vil gripe fatt i begre-

pet norskhet og synliggjøre hvordan begrepet har endret innhold gjennom 100 år.

10 Like muligheter i utdanning

10.1 Innledning

Regjeringen mener at utdanning er det viktigste innsatsområdet overfor barn og unge for å forebygge et samfunn med store økonomiske og sosiale forskjeller i befolkningen, og for å hindre systematiske forskjeller som følger etniske skillelinjer. Utdanning styrker barn og unges senere muligheter i arbeidslivet, og til å bli aktive deltakere i samfunnet. Barnehage og skole er møteplasser som gir barn og unge felles erfaringer på tvers av familiebakgrunn, og de er viktige formidlere av demokratiske verdier og likestillingsidealer. Barnehage og skole er arenaer for å knytte sosiale kontakter og vennskap langt inn i voksenalder.

Dagens skole klarer i for liten grad å leve opp til målet om at alle elever skal ha en tilpasset opplæring. Skolen kan på mange måter sies å være tilpasset en gjennomsnittselev som ikke finnes. Dette har blitt mer synlig gjennom nyere innvand-

ring som har medført større variasjoner i språk, hjemmeforhold, religion og kulturbakgrunn blant elevene enn tidligere.

I dag er det betydelige forskjeller mellom elever med innvandrerbakgrunn og øvrige elever, både med hensyn til læringsutbytte og deltakelse i grunnopplæringen i Norge. Det er særlig grunn til bekymring for innvandrere fra ikke-vestlige land, selv om det også her er forskjeller mellom gruppene. Spesielle utfordringer gjelder for elever som innvandrer til Norge i skolealder. En positiv utvikling er at etterkommere av innvandrere, som er født i Norge, så langt ikke synes å skille seg vesentlig fra andre unge når det gjelder deltakelse og prestasjoner i videregående, når det kontrolleres for forhold som sosial bakgrunn. Det er imidlertid for tidlig å konkludere med hensyn til hvordan deres bakgrunn vil prege utdanningsvalg og gjennomføring senere, ettersom 60 prosent av etterkommerne fremdeles er under 10 år.

Boks 10.1 St.meld. nr. 30 (2003-2004) Kultur for læring

På bakgrunn av Kvalitetsutvalgets utredning, evalueringen av Reform 97 og annen forskning har regjeringen våren 2004 lagt frem en stortingsmelding om grunnopplæringen, jf. St.meld. nr. 30 (2003-2004) Kultur for læring.

Grunnopplæringen er felles og den overfører kunnskap, kultur og verdier fra tidligere generasjoner. Når hovedoppgaven er å ruste barn og unge for fremtiden, må opplæringen endres når samfunnet endres. Grunnleggende ferdigheter som det å kunne uttrykke seg muntlig, lese, skrive, regne og bruke digitale verktøy, er redskaper for all annen læring og avgjørende for videre utdanning og arbeid. De grunnleggende ferdighetene åpner også for utvikling av dannelselse og livskvalitet som ellers ville være stengt.

Grunnopplæringen omfatter et stadig større mangfold av elever og foresatte, og den må mer enn før verdsette forskjellighet og håndtere ulikhet. For å greie det må nasjonale myndigheter

tillate et større mangfold i de løsninger og arbeidsmåter som velges. Staten skal sette mål og bidra til gode rammebetingelser, støtte og veiledning. Samtidig må det vises tillit til skole og lærebedrift, lærere og instruktører. Regjeringen åpner for et systemskifte som gir mulighet for større kreativitet og engasjement ved å gi mer frihet til å ta ansvar.

Alle elever er likeverdige, men ingen av dem er like. Å ta hensyn til forskjeller er krevende, men samtidig grunnopplæringens største utfordring. Det kreves holdningsendringer, men også kunnskap, kompetanse og muligheter for lærerne i det daglige arbeidet. Et av tiltakene i stortingsmeldingen er en bred satsing for å sikre alle elever en bedre tilpasset opplæring. Det skal bl.a. satses på kompetanseutvikling, forskning og metodeutvikling, utvikling av det spesialpedagogiske støttesystemet og en spesiell satsing rettet mot å redusere omfanget av atferdsproblemer i skolen.

Sammenliknet med andre land plasserer Norge seg i et midtskikt i Europa når det gjelder skolens evne til å utjevne sosiale forskjeller gjennom skolegang. Regjeringen vil forbedre skolens evne til å utjevne sosiale forskjeller bl.a. ved å analysere nærmere hva som gjøres i andre land med gode erfaringer. Det er videre behov for en bred satsing for å sikre alle elever, også elever med innvandrerbakgrunn, en mer tilpasset opplæring.

Våren 2004 la regjeringen frem en stortingsmelding om grunnopplæringen, jf. St.meld. nr. 30 (2003-2004) Kultur for læring. I meldingen foreslås en rekke konkrete tiltak som skal bidra til et kvalitetsløft i både barneskole, ungdomsskole og videregående opplæring. Disse tiltakene, og den øvrige politikken overfor barn og unge i skolen, er det fremste virkemiddelet for å skape en bedre skole for alle elever, spesielt elever med svake skoleprestasjoner. De generelle tiltak som blir satt inn for å bedre læringsutbyttet, bidra til økt tilpasset opplæring og bedre gjennomføring, kommer også elever med innvandrerbakgrunn til gode. I stortingsmeldingen er det foreslått en bred satsing for å sikre alle elever en bedre tilpasset opplæring, jf. boks 10.1 for en nærmere omtale. Stortinget støtter disse forslagene i sin innstilling S. nr. 268 (2003-2004).

Strategiplanen for likeverdig utdanning i praksis 2004-2009 kommer i tillegg til de generelle tiltakene og setter sterkere fokus på de utfordringer og muligheter som en elevgruppe preget av mangfold når det gjelder språk, hjemmeforhold, religion og kultur medfører, jf. boks 10.2. Dersom en skal lykkes med å inkludere alle grupper i skole og opplæring, må innsatsen økes så tidlig som mulig, og aller helst før skolestart. Det er derfor et mål å øke deltakelsen av barn med innvandrerbakgrunn i barnehage.

10.2 Bedre språkutvikling blant barn med innvandrerbakgrunn i førskolealder

Det er bekymringsfylt at en del barn med innvandrerbakgrunn lever relativt isolert fra norsktalende miljøer i sine første leveår. Enkelte begynner på skolen uten å ha gode nok norskkunnskaper til å få tilfredstillende utbytte av undervisningen til tross for at mange er født og oppvokst i Norge. I tillegg har mange begrenset kjennskap til det norske samfunnet, som undervisningen i skolen bygger på. For familier med innvandrerbakgrunn kan barnehagen være det første møtestedet hvor barn og for-

Boks 10.2 Strategiplan for likeverdig utdanning i praksis

Utdannings- og forskningsdepartementet la i desember 2003 fram strategiplanen Likeverdig utdanning i praksis! Strategi for bedre læring og større deltakelse av språklige minoriteter i barnehage, skole og utdanning 2004-2009.

Strategien har fem hovedmål:

- bedre språkforståelsen blant minoritets-språklige barn i førskolealder
- bedre skoleprestasjonene til minoritets-språklige elever
- øke andelen minoritetsspråklige elever og læringer som påbegynner og fullfører videregående opplæring
- øke andelen av minoritetsspråklige studenter i høyere utdanning
- bedre norskferdighetene til minoritets-språklige voksne

Regjeringen legger vekt på å ha en helhetlig strategi i opplæringen av språklige minoriteter fra barnehage til høyere utdanning. Gjennom en strategi der enkelttiltakene ses i sammenheng, vil en få størst effekt ut av det enkelte tiltak. Utdanningsdirektoratet har et særlig ansvar for oppfølgingen av strategiplanen og for å se de ulike tiltakene i sammenheng. Strategiplanen inneholder totalt 39 tiltak. En viktig del av satsningen blir å undersøke måloppnåelsen på de ulike områdene.

eldre blir introdusert for norske tradisjoner og kultur. Foreldrene får også en mulighet til å bli kjent med ansatte og andre foreldre.

10.2.1 Språkstimulering i barnehagen

Barnehagen er en viktig arena for sosial utvikling og språkopplæring for barn i førskolealder. Deltakelse i barnehage er imidlertid ikke i seg selv nok for at barna skal oppnå god språkforståelse. Forskning viser at barnehagen i tillegg må drive bevisst språkstimulering for å bedre språkforståelsen blant barn med innvandrerbakgrunn.

En vesentlig forutsetning for å øke deltakelsen blant barn med innvandrerbakgrunn i barnehage er at alle som søker får et tilbud om plass, og at prisen for en barnehageplass holdes på et aksep-

tabelt nivå. Den 4. juli 2003 ble det lovfestet en plikt for kommunene til å sørge for tilstrekkelig med barnehageplasser til å dekke behovet i kommunen. 1. mai 2004 trådte forskriften om foreldrebetaling i barnehagene i kraft, som bl.a. pålegger godkjente barnehager å innføre maksimalpris på foreldrebetalingen.

En ny tilskuddsordning for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder ble innført fra 1. august 2004. Det erstatter tilskuddet til tospråklig assistanse i barnehagen. Tilskuddet skal nyttes til språkstimuleringstiltak for minoritetsspråklige barn i barnehage, og kan også nyttes til tiltak for barn som ikke har barnehageplass. Et delmål med tilskuddsordningen er å øke andelen minoritetsspråklige barn i barnehagen; et annet er å stimulere kommunene til å utforme et helhetlig tjenestetilbud, der barnehage, helsestasjon, skole og norskopplæring for foreldre ses i sammenheng. Kommunene har stor fleksibilitet i bruken av tilskuddet til å utvikle tiltak ut fra lokale variasjoner og behov. Tilskuddsordningen vil bli evaluert over to barnehageår, med oppstart høsten 2004. I 2004 har et utvalg fylker med en stor andel innvandrere fått midler til kompetansetiltak i flerkulturelt arbeid og språkstimulering for ansatte i barnehagene.

Veiledningsmaterieill

I Strategiplan for likeverdig utdanning i praksis 2004-2009 er det fremmet to tiltak for å styrke tilbudet om veiledning til foreldre. Det vil bli utarbeidet veiledningsmaterieill om hvordan foreldre med innvandrerbakgrunn kan støtte den generelle språkutviklingen hos barna før skolestart. Helsestasjoner, barnehager og skoler er målgruppen for tiltaket, som Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO) har ansvar for i samarbeid med Barne- og familiedepartementet og Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG) (tiltak nr. 2 i strategiplanen).

Høsten 2004 vil det bli ferdigstilt en nettbasert eksempelsamling som viser hvordan skoler, skoleeiere, barnehageeiere, barnehager og andre arbeider med tilpasset opplæring for barn og unge med et annet morsmål enn norsk/samisk (tiltak nr. 38 i strategiplanen). Utdanningsdirektoratet er ansvarlig for tiltaket i samarbeid med NAFO og Barne- og familiedepartementet.

10.2.2 Dialog og samarbeid med foreldre med innvandrerbakgrunn

Regjeringen mener det er behov for å styrke dialogen med en del foreldre med innvandrerbakgrunn for å oppnå bedre forståelse for hva som er positivt for barnet ved å gå i barnehage. Informasjonen bør gis som ledd i oppfølgingen av barn på helsestasjonen. For foreldre som deltar i introduksjonsprogram kan deltakelse i barnehage være et aktuelt tema for undervisningen i samfunnskunnskap.

Tospråklige assistenter og førskolelærere med innvandrerbakgrunn i barnehagen er en viktig ressurs i arbeidet med å etablere god kontakt mellom barnehage og barnas foreldre. God informasjon om f.eks. det pedagogiske tilbudet på et språk foreldrene forstår er viktig for å skape tillit og trygghet blant foreldre som har barna sine i barnehage.

Regjeringen vil understreke at barnehagen skal ta hensyn til det enkelte barn og det enkelte hjemms kulturelle og religiøse eller verdimesige tilknytning. Dette er nedfelt i Rammeplan for barnehager. Erfaring tilsier at barnehager som har barn med bakgrunn fra ulike land, kulturer og religioner etterstreber å ta høyde for det nye mangfoldet i befolkningen og praktiserer det i barnehagen. Det er for eksempel vanlig med feiring av høytidsdager til alle religionene som er representert i barnehagen.

Videre er det viktig at ansatte i barnehagen gjenspeiler befolkningssammensetningen i lokalmiljøet, slik at barna også møter rollemodeller i barnehagen som de kan identifisere seg med. Regjeringen har iverksatt tiltak både for å styrke den flerkulturelle forståelsen i førskolelærerutdanningen og for å øke rekrutteringen av personer med innvandrerbakgrunn til førskolelærerutdanningen, jf. kapittel 5.2 i Handlingsplan mot rasisme og diskriminering 2002-2006.

10.2.3 Kartlegging av språkutvikling på helsestasjon

Alle fireåringer gjennomgår i dag en helhetlig kontroll på helsestasjonen, der også språklig utvikling blir kartlagt. Målet med språkkartlegging er å avdekke behov for styrking av språkutvikling og eventuelt å tilråde barnehageplass med særskilt oppfølging av språkutvikling på et tidlig tidspunkt. Problemet har vært at det er mangel på tilgjengelig materiale for kartlegging. Det er imidlertid lagt ned et betydelig arbeid med å lage og prøve ut to kartleggingsverktøy: SATS og Språk 4.

Som et ledd i oppfølgingen av handlingsplanen for å øke deltakelsen i samfunnet for barn og unge med innvandrerbakgrunn, bevilget Kommunal- og regionaldepartementet i 2003 og 2004 midler til Drammen kommune og Bydel Grorud i Oslo til et prosjekt for at disse skulle kunne systematisere og spre erfaringer med språkkartlegging i helsestasjon og barnehage til andre kommuner og bydeler. De to instansene har samarbeidet om prosjektet, og erfaringene har vært gode.

De to kartleggingsverktøyene SATS og Språk 4 kan være nyttige hjelpemidler på helsestasjonen ved vurdering av barns språkutvikling. Effekten av disse kartleggingsverktøyene må imidlertid evalueres før de tas i bruk som verktøy for kartlegging av språkkunnskaper hos barn i forbindelse med kontroll ved helsestasjonene.

Regjeringen vil evaluere effekten av foreliggende kartleggingsverktøy og vurdere hvordan disse best kan utvikles som verktøy for språkkartlegging av fireåringer ved helsestasjoner. Dette vil være et samarbeidsprosjekt mellom Helsedepartementet, Utdannings- og forskningsdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet.

10.3 Bedre språkopplæring i skolen

Å beherske norsk språk er en forutsetning for å lykkes i norsk skole og kunne delta i samfunnet. Regjeringen har derfor utarbeidet to strategiplaner som begge omhandler norskopplæringen i skolen. Tiltaksplanen Gi rom for lesing – strategi for stimulering av leselyst og leseferdighet 2003-2007 setter fokus leseopplæring for alle barn og unge i skolen. Strategiplan for likeverdig utdanning i praksis 2004-2009 setter i tillegg inn en rekke tiltak for å bedre norskopplæringen for elever fra språklige minoriteter. Regjeringen legger også stor vekt på den språkstimulering som finner sted før barnet begynner på skolen, som omtalt allerede. Noen av tiltakene knyttet til språkopplæring i skolen for elever fra språklige minoriteter er nevnt nedenfor.

10.3.1 Utprøving av modeller for språkopplæring

Etter regjeringens vurdering er det for lite kunnskap om hvilke modeller for språkopplæring som gir de beste resultatene for elever fra språklige minoriteter. Regjeringen vil derfor prøve ut ulike modeller for språkopplæring i barnehage og

skole. Modeller for ulike kombinasjoner av morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring, forsterket norskopplæring og tidlig språkstimulering i barnehage vil inngå i forsøkene. Det oppfordres til økt samarbeid mellom barnehage og grunnskole, og mellom ungdomsskole og videregående opplæring for å få bedre overganger og økt læringsutbytte. Det tas også sikte på å utvikle fleksible modeller for norskopplæring til mødre i tilknytning til barnehage/skole, jf. tiltak 4 i Strategiplan for likeverdig utdanning i praksis 2004-2009.

10.3.2 Morsmålets plass

Regjeringen mener at kompetanse i morsmål er en viktig ressurs. Det offentlige kan imidlertid ikke alene ta ansvar for at elever med innvandrerbakgrunn får utviklet både sitt morsmål og norsk, slik at de blir funksjonelt tospråklige, jf. vedleggets kapittel 2.3.1 for en omtale av retten til særskilt opplæring.

Det offentliges primære ansvar er å sørge for at elevene får grundig opplæring i norsk, i tillegg til annen opplæring, slik at de kan bli aktive deltakere i det norske samfunnet. Morsmålsundervisning i skolen skal være et verktøy for å lære norsk, og et verktøy for å tilegne seg fagkunnskap fram til en kan godt nok norsk. Den enkelte, hjemmet og de ulike språkgruppene og lokale innvandrerorganisasjoner har et eget ansvar for å bidra til å holde ved like og videreutvikle morsmålet. Regjeringen vil framheve som positivt at en del innvandrerorganisasjoner driver morsmålsopplæring for sine medlemmer utenom ordinær skoletid.

Det vises til Strategiplan for likeverdig utdanning i praksis 2004-2009 for en nærmere omtale av morsmålsopplæringens effekt på skoleprestasjoner.

10.3.3 Norsk som andrespråk

Det er et mål at etterkommere av innvandrere som er født og oppvokst i Norge i størst mulig grad skal kunne følge ordinær læreplan i norsk når de begynner på skolen. Det er likevel en del barn som ikke har tilstrekkelige norskferdigheter når de begynner på skolen slik at de kan følge den ordinære opplæringen i norsk. Disse elevene kan få en særskilt norskopplæring gjennom å følge læreplan i norsk som andrespråk som er spesielt tilpasset språklige minoriteter. Faget skal være et midlertidig tilbud, og det er et mål at faget skal være et springbrett over til ordinær norskopplæring.

Norsk som andrespråk er et alternativt fag til norsk som morsmål, og har samme status som norsk som morsmål både i grunnskolen og i videregående opplæring. I videregående opplæring gir læreplanen i norsk som andrespråk også generell studiekompetanse på linje med norsk som morsmål. Faget norsk som andrespråk skal benyttes av elever fra språklige minoriteter inntil de kan godt nok norsk til å ha utbytte av vanlig opplæring.

Faget norsk som andrespråk har vært utsatt for kritikk fra flere hold. Det er tatt opp at elever med innvandrerbakgrunn plasseres i faget ut fra skolens oppfatning av elevens innvandrerbakgrunn og ikke på bakgrunn av reelle norskkunnskaper. Det blir også pekt på at en del elever har norsk som andrespråk lenger enn nødvendig, og at undervisningen skjer i egne, atskilte grupper. Samtidig er det en del elever, som selv om de har gode norskerferdigheter, velger norsk som andrespråk for å slippe eksamen i sidemål.

Utvikling av kartleggingsverktøy for norsk som andrespråk

Utdannings- og forskningsdepartementet har bedt Utdanningsdirektoratet om å foreta en evaluering av praktiseringen av norsk som andrespråk

Boks 10.3 Tilpasset norskopplæring i Oslo

Styrking av lese-, skrive- og språkopplæring har vært satsingsområde i Oslo skolen siden 2001. Resultater fra kartlegging av elevens lesekompetanse viser allerede en positiv utvikling. Samtidig står Oslo skolen overfor store utfordringer i sin oppfølging og videreutvikling av elevens lese-, skrive- og språkkompetanse gjennom hele grunnopplæringen. Den samlede dokumentasjonen viser et særlig behov for forsterket innsats rettet mot minoritetsspråklige elever. Oslo kommune ønsker derfor å sette i gang et prosjekt om tilpasset norskopplæring fra høsten 2004. Dette og andre forsøk med ulike opplæringsmodeller for særskilt språkopplæring for språklige minoriteter som Utdannings- og forskningsdepartementet iverksetter gjennom Strategiplan for likeverdig utdanning i praksis 2004-2009, vil danne grunnlag for videre satsing knyttet til opplæring av språklige minoriteter.

både når det gjelder ressursbruk, organisering, rapportering og statistikk. Utdanningsdirektoratet har i samarbeid med NAFO fått i oppdrag å videreutvikle kartleggingsverktøy for å hjelpe skolene i å vurdere når elevene er i stand til å følge ordinær opplæring, bl.a. for å sikre at intensjonen om at faget skal være et midlertidig opplæringstilbud følges, jf. tiltak 11 i Strategiplan for likeverdig utdanning i praksis 2004-2009. Utdannings- og forskningsdepartementet vil utarbeide retningslinjer og veiledningsmaterieell til kommunene og skolene der det bl.a. vil bli innført regler for når eller hvor ofte elevenes norskerferdigheter skal bli kartlagt.

10.4 Flerspråklighet er en ressurs

Språket er viktig for kultur og identitet. Alle formes og sosialiseres som menneske i kontakt med omverdenen gjennom bl.a. språket. Regjeringens mål er at alle som skal bo fast i Norge lærer seg norsk. Å kunne kommunisere på et felles språk har stor betydning for å kunne føle samhørighet og er en forutsetning for gjensidighet i møtet med andre mennesker.

Samtidig trenger samfunnet borgere som behersker flere språk. Samarbeid på tvers av landegrensene har økt innenfor de fleste samfunnsområder de siste tiårene. Ikke minst har kommunikasjon og kunnskap i forhold til EU fått større betydning de senere år. Språkkunnskaper anses dessuten som et viktig redskap for gjensidig forståelse og toleranse i Europa og for opplæring i demokrati.

I Europarådets landprofil om språksituasjonen i Norge (Europarådet og Utdannings- og forskningsdepartementet 2004) understrekes det at Norge har et unikt utgangspunkt for flerspråklighet. Norge er et land hvor det snakkes mange språk, og mange har allerede en flerspråklig kompetanse utover engelsk. I tillegg har mange borgere ferdigheter i de språk som følger av innvandringen.

Personer med innvandrerbakgrunn som behersker både norsk og et hjemmespråk eller morsmål i tillegg, vil ha tilgang til et rikere og mer utvidet sosialt miljø. Ungdom med innvandrerbakgrunn vil i mange sammenhenger være viktige brobyggere mellom foreldregenerasjonen og det norske samfunnet, nettopp fordi de kjenner både foreldrenes språk og kultur og det norske.

10.4.1 Flere obligatoriske språk i grunnsopplæringen

I Norge er det kun engelsk som er obligatorisk som språk i grunnsopplæringen i tillegg til norsk som morsmål, eventuelt norsk som andrespråk, og samisk for samiske elever. Eventuelle andre språk er valgfrie og opplæringen starter på 8. klassetrinn. Disse språkene teller heller ikke ved opptak til videregående opplæring.

I ungdomsskolen i dag kan elever med innvandrerbakgrunn velge morsmålet sitt som tilvalg språklige fordypning. Det er imidlertid svært mange ulike språkgrupper representert blant elevene i skolen. Av praktiske årsaker er det vanskelig for skolene å tilrettelegge for tilvalgsfag for små språkgrupper, fordi elevgrunnlaget er lite, og fordi det er vanskelig å rekruttere kvalifiserte språklærere. Elever som ikke får muligheten til å velge morsmålet sitt som tilvalgsfag kan imidlertid dokumentere sin kompetanse i morsmålet ved å ta en eksamen ved avslutning av 10. klasse.

Også i videregående opplæring kan elever med innvandrerbakgrunn velge morsmålet sitt fremfor flere språk (i tillegg til norsk og engelsk som er obligatorisk). Som i grunnskolen, har mange skoler i videregående opplæring problemer med å kunne tilby opplæring i flere språk bl.a. på grunn av mangel på lærere med en slik kompetanse. Elever i videregående opplæring har likevel en mulighet til å få dokumentert sin kompetanse gjennom en dokumentasjonsordning for B- og C-språk. Arabisk, kinesisk, filippinsk, kurdisk, persisk, somalisk, tamil, tyrkisk, urdu og vietnamesisk er de språk som det hyppigst blir avlagt eksamen i.

Ifølge EUs informasjonsnettverk for utdanning, Eurydice, har mange land et større antall år med obligatorisk undervisning i fremmedspråk enn det Norge har. Regjeringen mener at elever i Norge har behov for å lære flere språk i tillegg til norsk og engelsk i skolen. Regjeringen foreslo derfor i St.meld. nr. 30 (2003-2004) Kultur for læring, at det innføres et obligatorisk språkfag i tillegg til norsk og engelsk på ungdomsskolen. Skolene kan gi elevene tilbud om opplæring i tysk, fransk, spansk eller russisk, og hvis de har anledning til det, også andre språk, blant annet ikke-europeiske språk. Faget skal legge vekt på praktisk tilnærming og ferdigheter i kommunikasjon av ulik art. Regjeringen mener det er positivt med tidlig språkopplæring. De skolene som har anledning til det, kan starte språkopplæringen tidligere. Vurderingen i faget skal telle ved opptak til

videregående opplæring. Stortinget ga sin tilslutning til dette gjennom Inst. S. nr 268 (2003-2004).

Utvikling av læremidler på flere språk

I forbindelse med innføringen av obligatorisk 2. fremmedspråk i grunnsopplæringen, vil Utdannings- og forskningsdepartementet utvikle læremidler for flere av de store språkene som i dag snakkes av en høy andel av barn og unge fra innvandrede familier. Flere elever vil dermed ha mulighet til å ha foreldrenes språk eller sitt eget morsmål som fag i tillegg til norsk og engelsk. Regjeringen vil med dette bidra til å verdsette den språklige ressurs som finnes i innvandrede familier. Ansvarlig er Utdannings- og forskningsdepartementet.

10.5 Overgangen til norsk skole for elever som innvandrer i løpet av skolegangen

Skole- og utdanningssystemet må utvikles med tanke på at Norge i overskuelig framtid vil ha innvandring. En del barn vil hvert år komme til Norge i skolealder. Mange av disse tilhører familier med fluktbakgrunn og kan ha vært utsatt for særskilte belastninger. En del elever har også kommet til Norge som enslige mindreårige, og mangler derfor det trygge sosiale nettverket som den nærmeste familie ofte representerer. Mens alle enslige mindreårige skal ha oppnevnt en verge som har kjennskap til det norske systemet, vil barn som kommer med sine foreldre i skolealder ikke ha det. Begge disse gruppene er sårbare, og regjeringen mener det er nødvendig med et særskilt fokus på begge grupper.

Elever som kommer til landet midtveis i skolealder, vil i særlig stor grad ha behov for tilrettelagt undervisning i skolen. Denne elevgruppen får få år i norsk skole, og derfor små muligheter til å oppnå gode norskferdigheter og kunnskaper om det norske samfunn som arbeidsmarkedet i neste omgang vil kreve. Særlig vanskelig vil dette være for elever med mangelfull utdanning fra hjemlandet.

Studier i Danmark og Sverige viser også at det er ekstra grunn til bekymring for elever som innvandrer til landet som 10-12-åringer, og særlig dersom de kommer fra ikke-europeiske land. Denne gruppen påbegynner i mindre grad videregående opplæring, og færre oppnår studiekompetanse sammenlignet med øvrige elever.

I Strategiplan for likeverdig utdanning i praksis 2004-2009 er det fremmet to tiltak for å bedre

overgangen til norsk skole for dem som kommer til landet i løpet av skolealder. Disse omtales nedenfor.

Ungdom med svak grunnskoleopplæring fra utlandet og kort botid i Norge

Utdannings- og forskningsdepartementet vil iverksette et pilotprosjekt som skal ha som målsetting å utvikle/legge til rette for et tilpasset opplæringstilbud til ungdom med svak skolebakgrunn som kommer til Norge i ungdomsskolealder og videregående skoles alder, og som skal følge opplæringen på alderstrinnet etter kort botid, jf. tiltak 25 i Strategiplan for likeverdig utdanning i praksis 2004-2009. Tiltak rettet mot ungdom i asylmottak vil kunne være aktuelt her.

For skolene som ligger i vertskommuner for statlige asylmottak, ligger det en stor utfordring i at man får elever uten norskkunnskaper, og med svært ulik skolebakgrunn, gjerne midt i skoleåret. For skolene er det vanskelig å få kunnskap om skolebakgrunnen til barna før de starter på skolen.

Utlendingsdirektoratet iverksatte i 2003 og 2004 en skolerapportering i forhold til skoletilbudet som gis til enslige mindreårige asylsøkere. Rapporteringene sier bare noe om kvantitet (antall timer), og ikke noe om det faglige innholdet i skoletilbudet. Rapporteringene viser at de yngste enslige mindreårige ser ut til å få et tilfredsstillende antall undervisningstimer, mens det ikke er tilfelle for de eldre enslige mindreårige asylsøkerne. Rapporteringen for 2004 viser i tillegg at skolene sjelden melder enslige mindreårige fra mottak til pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT). Det er ikke mulig å generalisere disse resultatene i forhold til alle barn med innvandrerbakgrunn, men resultatene viser at det er behov for å sikre at enslige mindreårige asylsøkere får den undervisningen de har rett til etter norsk lov.

Utdannings- og forskningsdepartementet vil i 2005 videreføre ordningen med skolerapportering, og utvide ordningen til også å gjelde asylsøkerbarn som bor i mottak med foreldre.

For å bidra til at kommunene/skolene kan få et bedre kunnskapsgrunnlag om hvilke behov, for eksempel om tilrettelagt undervisning, elevene har, vil Utdannings- og forskningsdepartementet i samarbeid med Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO), Utdanningsdirektoratet og Utlendingsdirektoratet utarbeide et verktøy for kartlegging av skolebakgrunn til barn som kommer i løpet

av skoleåret. Kartleggingsverktøyet vil i første omgang prøves ut på enslige mindreårige asylsøkere i mottak.

På bakgrunn av erfaringer fra pilotprosjektet vil det bli vurdert om kartleggingsverktøyet skal tilbys alle kommuner som bosetter barn i skolealder eller som er vertskommuner for statlige mottak. Ansvarlig er Utdannings- og forskningsdepartementet.

Økt rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn til videregående opplæring og høyere utdanning

For å øke rekrutteringen av personer med innvandrerbakgrunn til videregående og høyere utdanning, vil regjeringen fremme forslag om å endre opplæringsloven slik at ufullstendig grunnskoleopplæring i hjemlandet ikke står til hinder for inn-
tak i videregående opplæring. Siktemålet er å gi ungdom med innvandrerbakgrunn med ufullstendig grunnskoleopplæring, opplæring sammen med jevnaldrende ungdom så snart som mulig. Dette innebærer at grunnskoleopplæringen gis integrert i videregående opplæring, og at fylkeskommunen blir ansvarlig for denne opplæringen, jf. tiltak 24 i Strategiplan for likeverdig utdanning i praksis 2004-2009 og St.meld. nr. 30 (2003-2004) Kultur for læring.

Sommerskoletilbud

For å styrke svake elevers muligheter til å lykkes i norsk skole, særlig elever som ankommer Norge underveis i skolegangen, vil regjeringen iverksette et forsøk med sommerskole. Målet med tiltaket er å benytte sommeren til å tilby frivillig «ekstraundervisning» til elever i ungdomsskolen og videregående opplæring, som mener at de har behov og er motivert for å forbedre seg før nytt skoleår. Tiltaket kan også omfatte enslige mindreårige i mottak som er innvilget opphold i Norge. Ansvarlig er Utdannings- og forskningsdepartementet.

Leksehjelp

Mange kommuner, ofte i samarbeid med frivillige organisasjoner, gjør i dag en viktig innsats i forhold til å tilby leksehjelpsordninger. Etter regjeringens vurdering er det viktig at dette arbeidet videreføres og utvides slik at flest mulig av elevene som har behov for det kan få et tilbud om leksehjelp. Et tilbud om leksehjelp vil særlig være viktig for elever som kommer i løpet av skolegangen. Det er viktig å samarbeide med innvandrere

organisasjonene/miljøene selv i dette arbeidet. Ressurspersoner fra disse miljøene kan være gode rollemodeller for den oppvoksende generasjonen.

Oslo Røde Kors Internasjonalt Senter (ORKIS) har leksehjelpstilbud flere steder i Oslo. Utdannings- og forskningsdepartementet støtter Røde Kors slik at de kan etablere lignende ordninger andre steder i landet, jf. tiltak 7 i Strategiplan for likeverdig utdanning i praksis 2004-2009.

Regjeringen oppfordrer videre alle skoler til å etablere faste ordninger slik at elevene skal få mulighet til å gjøre lekser på skolen, jf. St.meld. nr. 30 (2003-2004) Kultur for læring.

10.6 Flerkulturelt perspektiv i læreplaner, læremidler og i lærerutdanning

Gjenkjennelse er et viktig pedagogisk prinsipp i undervisningen. Det er derfor viktig at det nye mangfoldet i livsstiler, religiøs og kulturell bakgrunn blant elevene gjenspeiles i læreplaner og lærebøker, og at alle elever opplever at skolen viser til noen av deres egne erfaringer. Forskning viser at dette ikke godt nok ivaretatt i dag. Det er viktig at elevene møter kvalifiserte lærere med ulik bakgrunn, og med kompetanse på å arbeide med elever med ulik religiøs, kulturell og språklig bakgrunn.

Høgskolen i Vestfold har, med støtte fra Utdannings- og forskningsdepartementet, gjennomført en undersøkelse av det flerkulturelle perspektivet i lærebøker som viser at de muligheter det flerkulturelle perspektiv gir, i liten grad utnyttes. Utdannings- og forskningsdepartementet vil videreføre arbeidet med å styrke det flerkulturelle perspektivet i læreplaner og læremidler, jf. tiltak 13 og 14 i Strategiplan for likeverdig utdanning i praksis 2004-2009. Gjennom et nytt forskningsprosjekt vil Høgskolen i Vestfold ta for seg vurdering av læremidler med fokus på flerkulturelt perspektiv.

I den nye rammeplanen for allmennlærerutdanningen er det lagt vekt på at lærerstudenter må ha kunnskap om situasjonen for elever med innvandrerbakgrunn og om møtet mellom ulike kulturer. Lærerne må kunne samarbeide med foresatte med ulik kulturell bakgrunn. Lærerutdanningen må rekruttere og inkludere flere studenter med innvandrerbakgrunn og ta vare på kompetansen disse studentene kan tilføre barnehage og skole. Flere høyskoler gjennomfører målrettede informasjons- og rekrutteringstiltak og til-

rettelegger spesielle utdanningsmodeller, jf. kapittel 10.9.

Det er gjennomført særskilte tiltak for å gi per-

Boks 10.4 Eksempler på lokale tilpasninger i forhold til religiøst og kulturelt mangfold

Lyngheim skole, Mo i Rana

Følgende tiltak er utviklet og brukes for at elever med innvandrerbakgrunn skal føle tilhørighet og oppleve inkludering:

- Mottaksrutiner med intervju og eget opplegg rundt skolestart for nye elever.
- Fellesarealer preget av flerkulturell skole («Velkommen til Lyngheim skole» på mange språk malt på veggen i inngangspartiet, ulike alfabeter, noen småord på mange språk, verdenskart m.m.).
- Skolen har flagg fra alle land hvor elevene kommer fra.
- Årlig fellessamling for hele skolen med tema FN og flerkulturell skole.
- Temaundervisning «Slik begynte det» for hele skolen som gjentas hvert tredje år: mangfold og dialog med utgangspunkt i ulike skapelsesberetninger.
- Temaundervisning «Jo bedre vi er sammen/morgendagens søsken» for hele skolen hvert tredje år: Bli kjent med geografi, kultur m.m. i opprinnelseslandene til skolens elever med innvandrerbakgrunn.
- Tilpasset Individuell Plan (TIPS) for elever med innvandrerbakgrunn som legger vekt på sosiale forhold og som utarbeides hvert år for alle elever med innvandrerbakgrunn med behov for tilpasset opplæring.
- Skriv til hjemmet (om nødvendig oversatt til hjemmespråket) om advent og jul med skjema for fritak fra kirkebesøk, sendes ut i månedsskiftet november/desember.
- Skriv til hjemmet (oversatt) med informasjon om permisjon i forbindelse med religiøse høytider.
- Skriv til hjemmet (oversatt) om skoleplikt/ugyldig fravær.
- I forbindelse med ramadan og id/bajram/ramadan djesne opplyses personalet om når det er og hva som er innholdet i høytiden (skriftlige oppslag). Den enkelte legger til rette for eventuell markering og gir opplysninger i egen klasse/SFO.

soner med innvandrerbakgrunn, som allerede arbeider i skole og barnehage, utdanning som kan sikre dem full kompetanse og tilfredsstillende tilsettingsvilkår, bl.a. gjennom innføringen av en stipendordning for lærere med innvandrerbakgrunn uten formalkompetanse, jf. tiltak 16 i Strategiplan for likeverdig utdanning i praksis 2004-2009.

Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO)

Etter regjeringens vurdering er det behov for å formidle kunnskap og spre erfaringer og gode eksempler fra mangfoldsarbeidet i skolen. Regjeringen vil i den forbindelse vise til Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO) som ble opprettet ved Høgskolen i Oslo 1. januar 2004. Senteret arbeider med kompetanseoppbygging blant barnehageeiere, skoleeiere, skoleledere og lærere, høyskoler og universiteter. Det tidligere senteret for kompetanseutvikling i den flerkulturelle skolen (SEFS) er nå lagt inn under det nye senteret.

Det vises for øvrig til Strategiplan for likeverdig utdanning i praksis 2004-2009 for en nærmere omtale av de tiltak regjeringen prioriterer for å styrke det flerkulturelle perspektivet i lærebøker, læremidler og for å sikre kvalifiserte lærere.

10.6.1 Arbeid med verdispørsmål i skolen

For regjeringen er det viktig at barn og unge øves opp i å ta selvstendige og bevisste verdivalg. For å styrke verdiformidling og verdibevissthet i skolen, har regjeringen tatt initiativ til prosjektet Verdier i skolehverdagen (2002-2005). Det er et mål at arbeidet i prosjektet skal bli en del av det kontinuerlige holdningsskapende arbeidet i skolen.

Prosjektets viktigste målgruppe er barn og unge, men det retter seg også mot foreldre, lærere, skoleledelse, skolehelsetjeneste og praktisk-pedagogisk tjeneste. Det ble tildelt stimuleringstilskudd til ca. 60 prosjekter for skoleåret 2003/2004. Prosjektene dekker svært mange ulike temaområder som f. eks. kommunikasjon og samhandling, demokrati og medvirkning, likestilling, familie og samliv, religion og tradisjon, kunst og kultur, menneskeverd og menneskerettigheter, det flerkulturelle samfunnet, internasjonal solidaritet, fredsarbeid og konflikthåndtering, rasisme og diskriminering.

I forbindelse med Europarådets the European Year of Citizenship through Education i 2005 vil Utdannings- og forskningsdepartementet lansere

en strategi for aktivt medborgerskap. Denne vil gi eksempler på hvordan skoler og utdanningsinstitusjoner kan arbeide for å fremme menneskerettigheter, demokrati og toleransefremmende tiltak. Ett av tiltakene i denne strategien er å sette et sterkere fokus på arbeid med menneskerettigheter i de nye læreplanene som skal utvikles til 2006.

Veiledning for arbeid med verdier i skolen

Utdanningsdirektoratet har utarbeidet en veiledning til hjelp for skolene i arbeidet med verdier. Veiledningen trekker inn filosofi, skjønnlitteratur og pedagogikk og tar blant annet opp den enkelte og fellesskapet, ritualers betydning, demokrati og skolen i et mer flerkulturelt Norge. Veiledningen inneholder en del gode eksempler på arbeid med verdier i skolen.

Det er i tillegg utarbeidet et veiledningshefte som setter fokus på hvordan skolen bør møte elever under internasjonale, nasjonale og lokale kriser med stor mediadekning. Veiledningsheftet gir eksempler på hvordan læreren kan og bør bearbeide verdispørsmål knyttet til konflikter og krig, på tvers av nasjoner og kulturer.

Norske skoler markerer den internasjonale minnedagen for Holocaust, 27. januar, som en del av skolenes holdningsskapende arbeid mot rasisme og diskriminering. Denne dagen deles det ut en pris til en skole som har utmerket seg i dette arbeidet. Prisen, som er kalt Benjamin-prisen, har fått navn etter Benjamin Hermansen (15 år), som ble drept i Oslo 26. januar 2001. Drapet var nazistisk og rasistisk motivert. Prisen er et symbol for antirasistisk arbeid i skolen.

Det vises for øvrig til meldingens kapittel 9.4 hvor regjeringen fremmer forslag til tiltak for å styrke bevisstheten generelt om menneskerettigheter, moral og etikkspørsmål i samfunnet.

Filosofi som fag i skolen

I St.meld. nr. 30 (2003-2004) Kultur for læring har regjeringen varslet at den vil vurdere hvordan arbeidet med filosofi i skolen kan styrkes for å møte et verdimestet mangfold og for å øve opp ferdigheter i kritisk tenkning. Regjeringen vil bl.a. stimulere til ytterligere forsøk med filosofi som fag og bruk av filosofi i andre fag i grunnopplæringen. Erfaringene fra forsøk vil gi grunnlag for å vurdere om filosofi skal etableres som eget fag i skolen.

Regjeringen går inn for at minst et av forsøkene med filosofi som fag i grunnopplæringen skal få

Boks 10.5 Ulike prosjekt rettet mot barn og ungdom*Internettportal for ungdom om innvandringsfeltet*

Kommunal- og regionaldepartementet har utarbeidet en Internett-portal for ungdom som bl.a. inneholder faktainformasjon om asyl, innvandring og integrering i Norge. Videre inneholder den en oversikt over utlendingsforvaltningen og saksgangen i asylsaker, samt aktuelle lenker til andre informasjonsbanker. Portalen er tilpasset 6. klassinger i grunnskolen. Prioriterte målgrupper for Internett-portalen er skoleelever og lærere som ønsker å bruke portalen i oppgave- og undervisningssammenheng. Portalen er også nyttig for et bredere publikum, jf. www.bip.no.

Virvel

Kommunal- og regionaldepartementet har støttet produksjon av det interaktive nettstedet Virvel, et flerkulturelt kunnskaps- og opplevelsestilbud. Virvel skal bli et interaktivt opplevelses- og opplæringsarena i første rekke for barn i alderen 5-8 år, men nettstedet vil også være nyttig for elever i ungdomsskolen, for foreldre og lærere.

Prosjektet skal bidra til at alle kan oppleve seg inkludert og respektert i fellesskapet Norge som den man faktisk er eller ønsker å være. Nettstedet skal være et supplement til eksisterende læremidler, og skal lanseres høsten 2004, jf. www.virvel.net.

Helsingforskomiteens menneskerettighetsskoler for flyktningungdom

Helsingforskomiteen har med støtte fra Kommunal- og regionaldepartementet i flere år arrangert menneskerettighetsskoler for flyktningungdom og enslige mindreårige asylsøkere i tilknytning til statlige mottak. Menneskerettighetsskolene skal fungere som et «introduksjonsprogram» for flyktningungdom der de lærer om grunnleggende verdier i det norske samfunnet. Deltakerne skal tilegne seg kunnskap om og forståelse for verdier som menneskerettigheter, flerkulturell forståelse og fredelig konflikthåndtering. Videre skal menneskerettighetsskolene bidra til at de unge kan tilpasse seg den nye virkeligheten i Norge.

fram kunnskap om hvordan elever med ulike religiøs og kulturell bakgrunn opplever faget og hvilke problemstillinger som engasjerer en elevgruppe preget av kulturelt og verdimeessig mangfold. Hensikten er å få bedre kunnskap om hvordan filosofiske og normative spørsmål kan gjøres mest mulig relevante i forhold til problemstillinger som elevene kjenner fra før. Ansvarlig er Utdannings- og forskningsdepartementet.

10.7 Hjem-skole samarbeidet

Foreldre og foresatte er en viktig ressurs både for elevene og skolen. Skolen har ansvar for at samarbeidet med hjemmene fungerer godt, også i forhold til foreldre/foresatte og elever med liten kunnskap om og erfaring fra norsk samfunnsliv. Skolen må bidra aktivt til å etablere dialog og samarbeid med grunnlag i foreldre og foresattes forutsetninger for å delta i skolesamfunnet.

Skolen har det samme ansvar for å ivareta kommunikasjonen mellom skole og foreldre/foresatte for skolebarn-/ungdom i asylmottak, enten

de er kommet sammen med sine foreldre, eller som enslige mindreårige. For enslige mindreårige skal det oppnevnes verge. Skolen har også ansvar for kommunikasjon med vergene.

Forskning viser at dagens hjem-skole samarbeid generelt er preget av uklare målsettinger og tilfeldig organisering, jf. vedleggets kapittel 2. At hjem-skole samarbeidet i tillegg synes å fungere dårligere for elever med innvandrerbakgrunn sammenliknet med øvrige elever, kan ha sammenheng med at modellen for hjem-skole samarbeid i liten grad er tilpasset foreldre som ikke er oppvokst i Norge eller har norsk som morsmål. Det er heller ikke tilpasset barn som er kommet hit uten foreldre. Det kan være vanskelig for foreldre med lite kjennskap til norsk skolesystem, å skjønne skolens opplegg. Bedre kommunikasjon og informasjon er en grunnleggende forutsetning for å styrke samarbeidet med foreldre med en annen bakgrunn enn norsk. Informasjon bør gjøres tilgjengelig på et språk og i en form som foreldrene forstår. Skolene bør i større grad ta direkte kontakt med foreldrene da all erfaring tilsier at informasjonsskriv for mange ikke er tilstrekkelig.

Morsmåslærere og tospråklige faglærere er en viktig ressurs for skolen i arbeidet med å skape en god dialog med foreldre. I mange sammenhenger vil det også være behov for tolk.

I St.meld. nr. 30 (2003-2004) Kultur for læring drøfter regjeringen nærmere samarbeidet mellom hjem og skole. Meldingen foreslår bl.a. at samarbeidet mellom hjem-skole også gjøres gjeldende for videregående opplæring med de begrensningene som myndighetsalderen setter. Samarbeid mellom hjem og skole inngår i det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering. Meldingen drøfter også Foreldreutvalget for grunnskolen (FUGs) framtidige rolle, funksjon og organisering. Videre er det foreslått at samarbeid hjem-skole er et moment i Læringsplakaten – rammer for kvalitet i læreplanverket. Stortinget har gitt sin tilslutning til dette gjennom Innst. S. nr. 268 (2003-2004).

Rettigheter og plikter i den offentlige grunnskolen

Utdannings- og forskningsdepartementet har gitt ut et hefte om rettigheter og plikter for skolen, foreldrene og elevene i grunnskolen. Hftet skal bidra til å styrke dialogen mellom foreldrene og skolen og kan deles ut ved innskriving og skolestart. Hftet er utarbeidet på flere språk og gir eksempler på hvordan konkrete utfordringer kan løses.

Hjem-skole samarbeid er et tema som vil bli innarbeidet i de reviderte læreplanene for norsk-opplæring og samfunnskunnskap som høsten 2004 er under utarbeidelse. Utdannings- og forskningsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Utlendingsdirektoratet samarbeider om å utarbeide et rundskriv der skolens ansvar vis a vis barn i asylmottak presiseres. Rundskrivet skal foreligge i løpet av høsten 2004.

Økt deltakelse i skolen av foreldre med innvandrerbakgrunn

Gjennom prosjektet Minoritetsspråklige foreldre – en ressurs for elevenes opplæring i skolen arbeides det med å øke deltakelsen av foreldre med innvandrerbakgrunn i skolens liv, bl.a. i utvalg og råd. Prosjektet blir ledet av Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG) med støtte fra Utdannings- og forskningsdepartementet. Hovedmålet med det treårige prosjektet som ble startet i 2002, er at foreldre skal få økt trygghet og få styrket sin rolle som foreldre. Gode eksempler på samarbeid hjem-skole skal innhentes og spres. Det arbeides også for å øke samarbeidet med innvandrerorganisasjonene for å fremme økt engasjement i sko-

len, jf. tiltak 19 i Strategiplan for likeverdig utdanning i praksis 2004-2009.

Deltakelse i fellesaktiviteter i regi av skolen

Regjeringen mener det er viktig at foreldre med innvandrerbakgrunn gjør det mulig for sine barn å delta i fellesaktiviteter i regi av skolen, som for eksempel skoleturer, leirskoleopphold og fritidsaktiviteter. Å delta i sosiale aktiviteter vil støtte opp om barnas sosiale og språklige utvikling. Samtidig er det viktig at skolens aktivitetstilbud reflekterer og tilpasses alle elevers interesser. For å få størst mulig oppslutning om aktivitetene skal tilbudene være gratis. I mange tilfeller vil det også være behov for god informasjon om hva tilbudet innebærer for å sikre deltakelse fra alle grupper.

Boks 10.6 Lindeberg modellen

Lindeberg skole, en første til tiendeklasse skole i Oslo med 520 elever fra 30 nasjoner, er kåret til demonstrasjonsskole for 2003-2005. I juryens begrunnelse ble skolen betegnet som fremragende på kriterieområdene «Pedagogisk kreativitet og nytenkning» og «Systematisk arbeid for et trygt arbeidsmiljø». Videre pekte juryen på at skolen ser de foresatte til elever med innvandrerbakgrunn som en ressurs og utnytter dette i læringsarbeidet. Skolen arrangerer bl.a. kurs i norsk for mødrene til de minste barna og gir informasjon om det norske skolesystemet. Kurset er praktisk lagt opp og skal ha en hyggelig ramme for å skape tilhørighet til skolen. Eventuelle småsøsken kan bli passet på av skolens elevbedrifter slik at dette ikke skal være noe hinder for mødrenes deltakelse på kurset. Skolen framhever seg selv som en flerkulturell skole, og legger vekt på de muligheter dette gir elever og lærere gjennom økt kunnskap om ulike kulturer og økt toleranse for sine medmennesker. Skolen satser på å åpne skolebygget slik at mangfoldet i den flerkulturelle skolen kan bli praktisert gjennom åpne kulturarrangementer. Et slikt arrangement er «Kultur uten grenser» hvor mattradisjoner, musikk, dans, håndverk m.m. fra ulike kulturer vises. Slike arrangement gir alle en mulighet til å lykkes. Skolen blir det sentrale samlingsstedet og gir elever og foresatte et eierforhold til skolen.

10.8 Øke andelen elever med innvandrerbakgrunn i videregående opplæring

Etter regjeringens vurdering er det behov for en særlig innsats for å øke andelen blant elever og læringer med innvandrerbakgrunn som påbegynner og fullfører videregående opplæring. Ungdom med innvandrerbakgrunn som fullfører videregående opplæring med studiekompetanse, går videre til høyere utdanning i nesten samme grad som majoritetsungdom, jf. vedleggets kapittel 2.4 og 2.5.

Forebygge og forhindre frafall

Regjeringens satsing for å forhindre frafall i videregående opplæring er en del av regjeringens tiltaksplan mot fattigdom, og er satt i gang for å videreutvikle oppfølgingstjenestens arbeid for å hindre at ungdom faller ut av videregående opplæring¹. Prosjektet, som har blitt prøvd ut i de fire pilotfylkene Oslo, Vest-Agder, Sør-Trøndelag og Finnmark, skal omfatte hele landet fra 2004 til 2006, jf. tiltak 22 i Strategiplan for likeverdig utdanning i praksis 2004-2009.

Det satses på å etablere tette samarbeidsstrukturer rundt elever som står i fare for å droppe ut av opplæringen, hvor praktisk-pedagogisk tjeneste, oppfølgingstjenesten og andre relevante aktører i nærmiljøet inngår. Forslag til nytt system for rapportering av frafall ble prøvd ut våren 2004. Det er utviklet og gjennomført kurs i veiledning av elever med innvandrerbakgrunn i pilotfylkene. Kompetansegivende etterutdanningsmodul for karriereveiledningsmetodikk er utviklet på Høgskolen i Lillehammer, og ble prøvd ut i pilotfylkene våren 2004 i samarbeid med praktisk-pedagogisk tjeneste, oppfølgingstjenesten, Aetat og rådgivere.

Fagopplæring og læreplasser

Regjeringen vil oppfordre skoleeierne og bransjene, for eksempel gjennom opplæringskontorene, til å legge vekt på det flerkulturelle perspektivet i kompetanseutviklingen av instruktørene som står for opplæringen av lærlingene i bedriftene. Videre oppfordres bedriftene til å bidra til samme tilgang til læreplasser for elever med innvandrerbakgrunn som for øvrige elever, jf. tiltak 23 i Strategiplan for likeverdig utdanning i praksis 2004-2009.

¹ Oppfølgingstjenesten (OT) er et tilbud til all ungdom som har rett til videregående opplæring, men som ikke har skoleplass eller arbeid. OT hjelper til med å finne ut hvilke muligheter som kan være aktuelle for de ulike ungdommene.

10.9 Rekruttering til høyere utdanning

Det har gjennom flere år vært fokus på rekruttering av studenter med innvandrerbakgrunn til norske universiteter og høyskoler, og det har vært arbeidet systematisk med informasjon og andre rekrutteringstiltak ved en rekke læresteder. Utdannings- og forskningsdepartementet har stilt midler til rådighet for rekrutteringsarbeid ved Universitetet i Oslo og flere av høyskolene. Høgskolen i Oslo har fått et særlig ansvar for erfaringsspredning når det gjelder spesielle rekrutterings- og tilretteleggingstiltak. Høgskolen har bl.a. etablert samarbeid med organisasjoner blant store innvandrergrupper for også å nå familiene. Pakistansk studentersamfunn har fått støtte til sine årlige motivasjonsseminarer for pakistansk ungdom.

Universitetet i Oslo har satt i gang prosjektet Minoriteter i fokus i Akademia, som arbeider systematisk med ulike tiltak, bl.a. samarbeid med utvalgte prosjektskoler for å rekruttere flere ungdommer med innvandrerbakgrunn til høyere utdanning. Gjennom prosjektet gis det også ekstra oppfølging i seminargrupper på utvalgte studieprogrammer. Ettersom ungdom med innvandrerbakgrunn møter større vansker på arbeidsmarkedet gis det i prosjektet også aktiv arbeidsformidling og arbeidsgrupper for ferdige kandidater.

10.10 Behovet for mer systematisk kunnskap

Regjeringen mener det er behov for mer systematisk kunnskap om hvordan ulike grupper av innvandrere og etterkommere klarer seg i utdanningssystemet. På den måten vil en kunne få mer kunnskap om hvilke elever/familier, skoler eller grupper som offentlig innsats særlig bør rettes mot for å sikre alle et likeverdig tilbud.

Regjeringen vil sette i gang et arbeid for å forbedre dagens datagrunnlag på utdanningsområdet for å kunne følge utviklingen for innvandrere og etterkommere i utdanningssystemet mer systematisk, og for å kunne iverksette mer treffsikre tiltak overfor de gruppene som trenger særskilt tilrettelegging. Analysegrunnlaget bør som et minimum kunne innholde opplysninger om foreldrenes fødeland, kjønn, botid i landet, om man er født i Norge eller selv har innvandret m.m. Dette er igjen opplysninger som bør kunne sammenholdes med data om skoleprestasjoner. Tiltaket vil bli sett i sammenheng med nasjonalt kvalitetsvurderingssystem og skoleporten. Ansvarlig er Utdannings- og forskningsdepartementet.

11 Innpass og muligheter i arbeidslivet

11.1 Innledning

Regjeringen ser det som særlig viktig at innvandrere deltar i arbeidslivet og blir økonomisk selvstendige. Innvandrere, særlig fra ikke-vestlige land, er en utsatt gruppe på arbeidsmarkedet, selv om forskjellene er store etter landbakgrunn. Botid i landet, innvandringsgrunn, utdanning, språkferdigheter, strukturelle betingelser ved arbeidsmarkedet og diskriminering er forhold som virker inn på yrkesdeltakelsen, jf. vedleggets kapittel 3.2.

Å få flest mulig innvandrere i arbeid er en investering i barns oppvekstvilkår. Når det gjelder barn av innvandrere, som enten er født i Norge eller har tilbrakt mye av oppveksten sin i Norge, er regjeringens mål at de skal få like muligheter på arbeidsmarkedet både i forhold til rekruttering og karriereutvikling som befolkningen for øvrig.

Barn med innvandrerbakgrunn er klart overrepresentert blant barn som vokser opp i familier med lave inntekter, og blant barn med foreldre som står helt eller delvis utenfor arbeidsmarkedet. Inntektsgapet i forhold til personer med norsk bakgrunn reduseres med botid i landet, men forsvinner ikke. Å vokse opp i fattigdom øker sannsynligheten for lav inntekt i eget voksenliv. Det påvirker også barnas skoleprestasjoner.

Barn og unge trenger forbilder og gode rollemodeller. Også av den grunn er det viktig å styrke foreldrenes kvalifikasjoner og tilknytning til arbeidsmarkedet. Lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) og forslaget om å innføre rett og plikt til norskopplæring med samfunnskunnskap, er store reformer i regjeringens innsats overfor nyankomne voksne innvandrere. Et av hovedmålene med reformene er sikre at innvandrere raskere kommer i arbeid og blir økonomisk selvhjulpne.

Regjeringen mener at det også er behov for en særlig innsats overfor innvandrere med lang botid i landet, som står utenfor arbeidsmarkedet og er avhengige av offentlige stønadsordninger. Store forskjeller i yrkesdeltakelse mellom kjønnene i enkelte innvandrergrupper understreker behovet

for å være særlig oppmerksom på kvinners situasjon.

Barn og unge fra innvandrede familier må sikres utdanning som gjør dem i stand til å konkurrere om arbeid på lik linje med andre unge i Norge. Det er viktig at etterkommerne erfarer at det lønner seg å ta utdanning, og at utdanning gir uttelling i form av arbeid og karriere i samme grad som for befolkningen for øvrig.

Diskriminering er et vesentlig hinder for innvandrere både ved ansettelse og i videre arbeidskarriere, og krever kontinuerlig oppmerksomhet fra myndigheter og arbeidslivets parter. To nye kapitler om likebehandling i lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø mv. (arbeidsmiljøloven) er en viktig milepæl i regjeringens arbeid for å styrke det rettslige vernet i arbeidslivet spesielt. Regjeringen tar videre sikte på å foreslå ny lov mot diskriminering på grunnlag av etnisitet, religion mv. innen utgangen av 2004. Et lovforbud mot diskriminering er imidlertid ikke tilstrekkelig for å hindre forskjellsbehandling. Det er også behov for en holdningsendring blant arbeidsgivere både i statlig, kommunal og privat sektor.

Barn og unge fra innvandrede familier står i fare for å bli møtt med den samme skepsis og diskriminering fra arbeidsgivere som foreldregenerasjonen selv om de har skolegang fra Norge, siden de ofte vil ha et utseende eller navn som signaliserer at familien ikke har sin opprinnelse i Norge.

Statistikk viser at etterkommere av innvandrere lettere får innpass på arbeidsmarkedet enn personer som selv har innvandret. Likevel er det et stykke igjen før etterkommere av innvandrere, som er født og oppvokst i Norge, deltar i samme grad på arbeidsmarkedet som jevnaldrende i befolkningen. Studier fra Sverige og Danmark viser at etterkommere av innvandrere, spesielt fra ikke-europeiske land, har dårligere skoleprestasjoner og en større risiko for å være arbeidsledige enn personer uten innvandrerbakgrunn (Välfärdspolitiska rådets rapport 2002). Situasjonen for etterkommerne både i utdanningssystemet og på arbeidsmarkedet bør derfor følges nøye.

11.2 Etterkommere på vei inn i arbeidslivet

11.2.1 Hvordan lykkes etterkommerne i arbeidslivet ?

De første kullene av de ca. 60 000 etterkommerne av innvandrere som er født og oppvokst i Norge, er nå i startfasen av sin yrkeskarriere. Hvordan det går med dem, vil gi viktige signaler til de som kommer etter. Det er derfor viktig at de lykkes.

Det er etterkommere av pakistanere som først har blitt en gruppe unge voksne av en viss størrelse i Norge. Om ti år vil bildet være mye mer sammensatt. Innslaget fra Pakistan vil fortsatt være stort, men det vil også være et betydelig antall ungdommer med foreldre fra Vietnam, Tyrkia, Sri Lanka og Somalia.

Ettersom etterkommerne av innvandrere fortsatt er unge, har man i dag begrenset kunnskap om hvordan de klarer seg på arbeidsmarkedet.

Regjeringen vil sette i gang et forsknings- og utviklingsprosjekt som hovedsakelig fokuserer på arbeidsdeltakelse blant etterkommere av ikke-vestlige innvandrere. Prosjektet vil følge gruppen over tid, med jevnlige rapporteringer underveis. Prosjektet skal gi viktig informasjon om etterkommeres møte med arbeidsmarkedet, og ha særlig fokus på utdanning, ansettelsesforhold, karriereutvikling, yrke og lønn. Ansvarlig er Arbeids- og sosialdepartementet.

11.2.2 Styrket yrkesveiledning

En bredere oversikt over valgmuligheter i forhold til arbeid og utdanning, økt bevissthet om egne ressurser og begrensninger samt bedre ferdigheter i å søke jobb, kan føre til at flere kommer i arbeid. Yrkesveiledning kan også bidra til økt likestilling ved å unngå at personer velger yrker på bakgrunn av stereotype forestillinger om hva som «passer seg» (knyttet til kjønn, foreldrenes ønsker, kulturell bakgrunn eller liknende), snarere enn vurdering av individets genuine interesser, evner og ønsker. God yrkesveiledning er spesielt viktig for ungdom som vokser opp i familier med lite kjennskap til utdanningssystemet og arbeidslivet i Norge.

OECDs Landrapport om Norge (2002) peker bl.a. på at det norske systemet for yrkesveiledning er fragmentert med mange utdanningsbaserte tjenester uten sterke forbindelser til arbeidsmarke-

det og uten et sammenhengende fokus på strategisk utvikling. Det mangler også en systematisk veilederutdanning i Norge.

Ansvar for yrkesveiledning av arbeidsledige ligger i dag hos Aetat og er lagt opp for å møte enkeltindividets behov, snarere enn å være innrettet mot ulike grupper. Veiledning av personer med innvandrerbakgrunn kan imidlertid gi spesielle utfordringer knyttet til at veileder og veiledningsøkende har ulike erfaringer og forutsetninger.

Aetat vil i sitt videre arbeid med veiledningstjenesten øke bevisstheten rundt forhold som kan gjøre seg gjeldende ved veiledning av en brukergruppe som er forskjellig med hensyn til sosial og kulturell bakgrunn. Medarbeidere som skal veilede personer med innvandrerbakgrunn kan ha behov for kompetanse om brukernes forutsetninger, erfaringer og bakgrunn, og om hvordan de som veiledere selv er preget av egen bakgrunn. Det kan også være nødvendig å søke samarbeid med organisasjoner med spisskompetanse på innvandrerrelaterte spørsmål eller å ha kontakt med innvandrerorganisasjoner. Bruk av tolk bør benyttes ved behov.

11.3 Rasisme og diskriminering

Studier både i Norge og internasjonalt viser at innvandrere opplever diskriminering på en rekke områder. Når etterkommere av innvandrere også ser ut til å komme dårligere ut på arbeidsmarkedet enn andre unge i Norge, er det nærliggende å forklare noe av misforholdet med diskriminering.

Nyere forskning viser at norsk utdanning eller perfekte norskkunnskaper ikke alltid er nok for arbeidsgivere. Ikke-vestlige innvandrere med høy utdanning har uansett større risiko for å bli arbeidsledige eller havne i jobber de er overkvalifisert for enn personer med norsk bakgrunn og tilsvarende utdanning (Støren 2004).

Regjeringen vil understreke at alle former for diskriminering er uakseptabelt og må bekjempes. En effektiv innsats mot rasisme og diskriminering krever et kontinuerlig og langsiktig arbeid. Regjeringens handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002-2006), ny diskrimineringsbestemmelse i arbeidsmiljøloven og ny lov mot diskriminering på grunnlag av etnisitet, religion mv., er ledd i en slik innsats. Norge deltar også i EUs ikke-diskrimineringsprogram fra 1. januar 2004.

Boks 11.1 Handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002-2006)

Handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002-2006) ble lagt fram 1. juli 2002. Planen bygger videre på handlingsplan mot rasisme og diskriminering (1998-2001), som Bondevik I-regjeringen la fram i 1998. Den er også en oppfølging av FNs Verdenskonferanse mot rasisme, som fant sted i Sør-Afrika i september 2001.

Planen omfatter diskriminering rettet mot urfolk, nasjonale minoriteter og personer med innvandrerbakgrunn. Tiltakene i planen retter seg særlig mot satsningsområdene arbeidsliv, offentlige tjenester, skole/utdanning, politi/påtalemyndighet/domstoler, dokumentasjon/overvåking, Internett, lokalmiljø og styrking av det rettslige vernet mot etnisk diskriminering.

Regjeringen prioriterer arbeidet med å følge opp planen. I den forbindelse er det opprettet et utvalg for oppfølgingen av tiltakene i planen. Utvalget består av representanter fra de berørte departementer, Utlendingsdirektoratet, Senter mot etnisk diskriminering, Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene og frivillige organisasjoner som jobber særskilt med problemstillinger knyttet til rasisme og diskriminering. Deltakelse fra relevante frivillige organisasjoner sikrer dialog med handlingsplanens målgruppe. En slik oppfølgingsmekanisme er også i tråd med anbefalinger fra Europarådet og slutterklæringen fra FNs Verdenskonferanse mot rasisme i 2001. Utvalget skal møtes to ganger årlig. Handlingsplanen mot rasisme og diskriminering (2002-2006) og status for oppfølgingen av handlingsplanen finnes på følgende internettadresse: <http://odin.dep.no/krd/norsk/publ/handlingsplaner>.

11.3.1 Rettslig vern mot diskriminering i arbeidslivet på grunnlag av etnisitet, religion mv.

Alle som bor i Norge skal ha et reelt vern mot diskriminering i arbeidslivet på grunnlag av etnisitet, religion mv. Det er derfor nødvendig at lovverket som regulerer dette området er tydelig og funksjonelt, dvs. at grensen mellom hva som er lovlig

og ulovlig blir klar samtidig som en effektiv håndheving sikres.

Diskrimineringsvernet i arbeidslivet er allerede sikret gjennom nye likebehandlingsregler i lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø mv. (arbeidsmiljøloven) kapittel X A og B. Lovendringen trådte i kraft 1. mai 2004 og omfatter hele forløpet fra ansettelse til oppsigelse mv. Det er innført et forbud med direkte og indirekte diskriminering, forbud mot trakassering, forbud mot instruks om å diskriminere eller trakassere og forbud mot gjengjeldelse. Det gjelder regler om delt bevisbyrde og det er innført et oppreisningsansvar uavhengig av skyld hos arbeidsgiveren. Lovendringen oppfyller minimumskravene i EUs rådsdirektiv 2000/78/EF om likebehandling i arbeidslivet og EUs rådsdirektiv 2000/43/EF om likebehandling uavhengig av rase eller etnisk opprinnelse.

Regjeringen har også prioritert arbeidet med å styrke det rettslige vernet mot diskriminering på andre samfunnsområder, gjennom forslag til ny lov mot diskriminering på grunnlag av etnisitet, religion, mv. som regjeringen tar sikte på å legge fram innen utgangen av 2004. Forslaget til lov mot diskriminering på grunnlag av etnisitet, religion, mv. vil omfatte alle samfunnsområder, også arbeidslivet. Diskrimineringsgrunnlagene i den nye loven vil være sammenfallende med arbeidsmiljølovens diskrimineringsgrunnlag i relasjon til etnisitet og religion, og vil være etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn. I lovforslaget vil det bli lagt vekt på et effektivt vern mot diskriminering, blant annet gjennom regler om delt bevisbyrde og reaksjoner. Loven oppfyller de minimumskrav som er fastsatt i EUs rådsdirektiv 2000/43/EF, selv om Norge ikke er bundet av dette. På enkelte punkter mener regjeringen det er behov for et sterkere vern mot diskriminering enn det som følger av direktivet, og foreslår derfor å styrke vernet i forhold til minimumskravene EU har satt.

Regjeringen vil foreslå et felles håndhevingsapparat for lov om likestilling mellom kjønnene og lov mot diskriminering på grunnlag av etnisitet, religion mv. Det fremtidige apparatet vil bestå av et Likestillings- og diskrimineringsombud og en nemnd som skal føre tilsyn blant annet med lov mot diskriminering på grunnlag av etnisitet, religion mv. Dagens Likestillingsombud, Likestillingssenteret og Senter mot etnisk diskriminering (SMED) vil etter forslaget inngå i det felles håndhevingsapparatet. Det vil bli foreslått en egen lov om opprettelse, organisering, virksomhet, saksbe-

handling mv. i håndhevingsapparatet. Det legges opp til at det nye Likestillings- og diskrimineringsombudet i tillegg til lovhåndheveroppgaver skal ha få en funksjon som pådriver i arbeidet mot diskriminering og for å fremme likestilling på grunnlag av kjønn, etnisitet, religion mv. I tillegg legges det opp til at Likestillings- og diskrimineringsombudet vil få en veiledningsfunksjon i forhold til arbeidsgivere i spørsmål om hvordan de kan fremme og håndheve mangfold uavhengig av etnisitet, religion mv. på arbeidsplassen.

Håndhevingsapparatet vil være lett tilgjengelig for personer som utsettes for diskriminering og således bidra til et mer effektivt vern mot diskriminering.

11.3.2 Krav til sikkerhetsklarering

Lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven) § 22 bestemmer at utenlandske statsborgere normalt ikke skal gis sikkerhetsklarering. Manglende sikkerhetsklarering vil føre til at man ikke kan settes i arbeid hvor man vil kunne få adgang til skjermingsverdig informasjon. Loven gjelder for forvaltningsorganer. SMED har påpekt at kravet om sikkerhetsklarering kan være et uforholdmessig hinder for enkelte ved at det settes unødvendig høye krav til bestemte arbeidsoppgaver og stillinger.

Forsvarsdepartementet opprettet høsten 2003 en bredt sammensatt arbeidsgruppe for å evaluere deler av sikkerhetsloven med forskrifter. Gruppen fikk bl.a. i mandat å vurdere personell-sikkerhetstjenesten med tanke på ivaretagelsen av rettssikkerheten til den enkelte. Arbeidsgruppen leverte sin rapport den 1. mars 2004. Når det gjelder sikkerhetsloven § 22 foreslås det i rapporten en endring av dagens hovedregel, da den anses noe vidtgående og skjematisk. I stedet foreslår arbeidsgruppen en regel som angir nærmere hvilke forhold som spesielt skal vurderes ved klarering av utenlandske statsborgere, noe som vil være mer konsistent i relasjon til lovens krav vedrørende norske statsborgere om at det skal foretas en konkret og individuell vurdering av sikkerhetsmessig skikkethet. Arbeidsgruppen har foreslått slik ny ordlyd i § 22 første ledd: «En utenlandsk statsborger kan gis sikkerhetsklarering etter en vurdering av hjemlandets sikkerhetsmessige betydning og vedkommendes tilknytning til hjemlandet og Norge.» Arbeidsgruppens rapport har vært på høring. Forsvarsdepartementet tar sikte på å utarbeide en odelstingsproposisjon om endringer i sikkerhetsloven.

11.4 Kvinners deltakelse i kvalifisering og i arbeidslivet

Yrkesaktiviteten er generelt lavere for kvinner enn blant menn i Norge, men kjønnsforskjellene er betydelig større blant innvandrere med ikke-vestlig landbakgrunn enn i resten av befolkningen. Samtidig er kvinner med ikke-vestlig bakgrunn langt fra en ensartet gruppe. Forskjeller i utdanning, kultur, sosial bakgrunn, helse, alder etc. gir svært ulike utgangspunkt for yrkesdeltakelse også blant dem.

Kvinner med ikke-vestlig bakgrunn møter likevel større barrierer på arbeidsmarkedet enn menn, blant annet fordi de i gjennomsnitt har lavere utdanning, dårligere norskferdigheter og færre har eksamen fra Norge å vise til. Selv om bildet er sammensatt, deltar kvinnene også i mindre grad i norskundervisning og skaffer seg i mindre grad den formalkompetanse som er nødvendig for å få jobb i Norge. Dels kan dette skyldes kulturelle og verdibaserte holdninger om at kvinner ikke skal være yrkesaktive, dels kan det skyldes at det offentlige hjelpeapparatet har for lave forventninger til ikke-vestlige kvinners deltakelse i kvalifisering. Utformingen av stønadsordninger kan også bidra til at kvinner er hjemme (Drøpping og Kavli 2002).

Kvinnene risikerer dessuten diskriminering både fordi de er kvinner, og på grunn av bl.a. hudfarge, tro og livssyn. Begrensninger i bruk av religiøst hodeplagg på jobben er en form for diskriminering som rammer kvinner spesielt.

For regjeringen har det vært en viktig målsetting ved utformingen av introduksjonsloven å sikre kvinner med innvandrerbakgrunn reelle muligheter for deltakelse i introduksjonsprogram på lik linje med menn. Introduksjonsprogrammet skal tilpasses kvinners individuelle behov og ønsker, samtidig som introduksjonsstøtten vil fremme økonomisk uavhengighet for kvinner med innvandrerbakgrunn. Introduksjonsstøtten er individuell, og er en fast sats uavhengig av faktiske utgifter familien har. Det vil således være et økonomisk incentiv for kvinner å delta i introduksjonsprogram. At deltakelse i introduksjonsordningen er obligatorisk for kvinner som inngår i målgruppen for ordningen, vil bidra til at flere kvinner deltar i kvalifiseringstiltak og styrke deres muligheter til å komme i arbeid.

Det er ennå et stykke igjen til at kvinner som er født i Norge av foreldre som har innvandret, har samme deltakelse i arbeidslivet som øvrige kvinner i Norge. Utviklingen så langt viser imid-

lertid at det skjer en gradvis tilnærming til de mest vanlige familiestrukturer i Norge både når det gjelder giftealder, antall barn og yrkesaktivitet blant kvinner.

Regjeringen mener det er behov for mer kunnskap om hvordan kvinner med ikke-vestlig bakgrunn vurderer sine muligheter i det norske arbeidsmarkedet, og hvordan dette igjen påvirkes av holdninger til kjønnsroller og familiedannelse.

SINTEF IFIM gjennomfører på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet et pilotprosjekt for å bedre kunnskapen om de særlige hindringer som kvinner med ikke-vestlig bakgrunn møter både når de skal kvalifisere seg for arbeidsmarkedet, når de skal søke arbeid, og når de er i arbeid. I prosjektet skal det inngå en kartlegging av eksisterende kunnskap på området, samt forslag til videre arbeid. Prosjektet skal avsluttes høsten 2004.

Boks 11.2 En studie av karrierекvinner

Association of International Professional and Business Women gjennomfører, med støtte bl.a. fra Kommunal- og regionaldepartementet, prosjektet «Overcoming barriers in the climb to power – Profiling 10 international professional business women». Formålet med prosjektet er bl.a. å bedre kunnskapen om hindringer og om strategiene for å overkomme hindringene i arbeidslivet blant kvinner med innvandrerbakgrunn som har gjort karriere i norsk arbeidsliv. Prosjektet tar utgangspunkt i dybdeintervjuer med ti kvinner med innvandrerbakgrunn som har vært gjennom alle stadiene fra kvalifisering, etablering i arbeidsmarkedet og til å gjøre suksess i tråd med egne ambisjoner. Prosjektet fokuserer særlig på de vellykkede strategiene som kvinnene har tatt i bruk for å overkomme hindringer de har møtt i arbeidslivet, i kraft av det å ha innvandrerbakgrunn. De ti kvinnene som skal intervjues skal ha bakgrunn fra ikke-nordiske land, og minst fem skal ha bakgrunn fra ikke-vestlige land. Prosjektet skal avsluttes høsten 2004.

11.5 Innvandrere med lang botid og liten grad av deltakelse

11.5.1 Ny sjanse? Kvalifiseringsprogram for sosialhjelpsklienter

Blant langtidsledige innvandrere som har bodd i Norge en tid, finnes en større gruppe som er avhengige av sosialhjelp. Disse kan ha et stort behov for kvalifisering for arbeidsmarkedet, men omfattes ikke av introduksjonsloven. Gruppen består for en stor del av ikke-vestlige innvandrere med lav utdanning og yrkeskompetanse. Norsk kunnskapene svekkes når de i lengre tid ikke har vært i kontakt med arbeidslivet. Dette rammer også barn i familiene og deres oppvekstvilkår. Dårlige norskkunnskaper bidrar også til å redusere mulighetene for å nyttiggjøre seg av arbeidsmarkedsetatens tilbud.

Det er et stort potensiale i denne gruppen til å komme i arbeid og således bli økonomisk selvhjulpne. Utfordringen ligger i at gruppen kjenntegnes av en sammensatt problematikk. Erfaringer fra enkeltkommuner og fra andre land viser imidlertid at en målrettet innsats med individuell tilrettelegging av tiltak og tett oppfølging av den enkelte, på tilsvarende måte som introduksjonsprogram for nyankomne, gir gode resultater også for denne gruppen.

Regjeringen vil i 2005 sette i gang forsøk med bruk av kvalifiseringsprogram overfor innvandrere som etter flere år i Norge ikke har fast tilknytning til arbeidsmarkedet og er avhengig av sosialhjelp. Formålet med forsøksprosjektene er å prøve ut kvalifiseringsprogram for sosialhjelpsavhengige innvandrere med lang botid i Norge etter samme modell som introduksjonsordning for nyankomne.

Prosjektene skal legge vekt på kvalifisering og formidling til ordinært arbeid. Prosjektene skal utprøve og videreutvikle introduksjonsordningens metoder og prinsipper for en ny målgruppe, som kan ha andre behov og problemstillinger enn målgruppen for introduksjonsloven. Norskundervisning kan inngå i programmet når det er nødvendig, men behov for norskopplæring skal ikke være et kriterium for deltakelse. Tiltakene skal kunne omfatte alle innvandrere som har lang botid og mottar sosialhjelp, uavhengig av oppholdsgrunnlag. Prosjekter med fokus på kvinner vil bli prioritert. Ansvarlig er Kommunal- og regionaldepartementet.

Boks 11.3 En særlig innsats for grupper med lav inntekt

Regjeringen la høsten 2002 fram en egen tiltaksplan mot fattigdom, jf. St.meld. nr. 6 (2002-2003). Med fattigdom forstås at personer har så lav inntekt, eventuelt i kombinasjon med høye nødvendige utgifter til sykdom, funksjonshemming mv., at de over lengre tid ikke får dekket grunnleggende velferdsbehov. Hovedstrategien for å bekjempe fattigdomsproblemet er å gjøre flere i stand til å forsørge seg selv gjennom eget arbeid. Regjeringen bevilget derfor 175 millioner kroner til målrettede arbeidsmarkedstiltak i 2003. Disse midlene ble videreført i 2004, og det er i tillegg bevilget ytterligere 55 millioner kroner til arbeidsmarkedsinnsats. Prioriterte målgrupper for satsingen er blant annet langtids sosialhjelpsmottakere og innvandrere. I 2003 ble det satt av 1 250 tiltaksplasser, hvorav 300 var øremerket til innvandrere. I 2004 er disse plassene videreført og i tillegg opprettes 430 nye plasser, hvorav ca. 100 nye til innvandrere.

11.5.2 Aetats innsats overfor arbeidsledige innvandrere

I Handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002-2006) er det nedfelt en målsetting om at minst 60 prosent av registrerte arbeidsledige innvandrere skal i jobb. Det rapporteres jevnlig i forhold til dette målet, og så langt er det innfridd. Aetat har også utviklet retningslinjer for å motvirke diskriminering i forbindelse med arbeidsformidling, bl.a. ved krav til stillingsregistrering og behandling av rekrutteringsoppdrag.

I arbeidet for å inkludere alle grupper på arbeidsmarkedet satses det generelt på jobbsøkningsaktiviteter og egenaktivisering tidlig i ledighetsperioden. Dersom dette ikke er tilstrekkelig, vil kompetansebehov og ulike tiltak vurderes. Langtidsledige, ungdom og innvandrere prioriteres ved inntak på ordinære arbeidsmarkedstiltak. For de unge gjelder ungdomsgarantien. Det innebærer at arbeidsledige i alderen 16-19 år skal få tilbud om skole, arbeid eller tiltaksplass.

Aetat har opprettet en spesialenhet, Aetat Intro, som gir utvidet bistand til arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn. Aetat intro har et sær-

lig ansvar for å bistå Aetat lokal i samarbeidet med kommunene om gjennomføring av introduksjonsprogram.

Introduksjonslovens formål og intensjonen om rask overgang til arbeid, forutsetter et utstrakt og systematisk samarbeid mellom kommunen og Aetat. Aetat skal bl.a. tilby veiledning, oppfølging og formidlingsbistand til den enkelte deltaker. Aetat skal videre vurdere den enkeltes behov for kvalifisering og bistand og tilby relevant tiltaksplass dersom dette anses som nødvendig for å komme i ordinært arbeid, jf. Rundskriv P-6/2003 om samarbeid mellom kommunen og Aetat om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere.

Kommunal- og regionaldepartementet har igangsatt en evaluering av samarbeidet mellom Aetat og kommunene om introduksjonsordningen for å kunne vurdere eventuelle forbedringer raskere. Evalueringen skal etter planen avsluttes våren 2005. I 2005 vil en starte arbeidet med å evaluere introduksjonsloven. I første omgang vil en se på kritiske punkter for at loven skal fungere, slik som bruk av individuelle handlingsplaner. Effektene av introduksjonsloven vil først kunne evalueres når denne har virket noe tid.

Utplassering i arbeidslivet

En undersøkelse gjennomført av Nasjonalt senter for voksnes læring i mars 2004 (Vox-barometeret), viser at 67 prosent av bedriftsledere er positive til å ta imot deltakere fra introduksjonsprogrammet for flyktninger. De største bedriftene er mer positive enn de minste bedriftene. Samtidig viser undersøkelsen at kun 7 prosent av norske bedriftsledere har kjennskap til introduksjonsprogrammet. Dette er en utfordring da behovet for praksisplasser er stort.

På oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet gjennomfører Kommunenes Sentralforbund i samarbeid med Handel og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) og Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) et prosjekt for å bedre mulighetene til utplassering i arbeidslivet for deltakere i introduksjonsprogram, primært innenfor det private næringslivet. Prosjektet omfatter både praksisplasser der målet er å få brukt og utviklet språkferdighetene, og arbeidspraksisplasser. Prosjektet skal videre bidra til å gjøre introduksjonsordningen kjent hos arbeidsgivere. Som en del av prosjektet gjennomføres det pilotprosjekter i tre kommuner: Fredrikstad, Bærum og Bydel Gamle Oslo. Prosjektet avsluttes høsten 2004.

Kartlegging av innvandreres bruk av attføring

En av de viktigste utfordringene framover er å skape et inkluderende arbeidsliv hvor alle med arbeidsevne får delta. I løpet av de siste årene har det vært en betydelig økning i antall yrkeshemmede til Aetat.

ECON analyse gjennomfører på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet en kartlegging av innvandreres bruk av attføringsapparatet. Undersøkelsen vil se nærmere på hva slags type tiltak som benyttes, hvordan disse er tilpasset innvandrernes behov og i hvilken grad deltakerne går over i jobb etter endt attføringsløp. Undersøkelsen forventes ferdigstilt i begynnelsen av 2005.

11.5.3 Arbeids- og velferdsreformen

Innvandrere er en stor brukergruppe for både Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. En undersøkelse av stønadmottakere innenfor en eller flere av de tre etatene er foretatt av Frischsenteret (Rapport 6/2004). Undersøkelsen viser bl.a. at blant forløp/«klientkarrierer» som har vart i mer enn ett år, involverer nær halvparten flere etater. Hyppigheten av slike lengre «klientkarrierer» er høyere blant innvandrere fra ikke-vestlige land enn den er for personer med norsk bakgrunn. Særlig gjelder dette forløp som starter med sosialhjelp. Sannsynligheten for å komme over i arbeid er også lavere jo lenger et klientforløp varer.

Arbeids- og velferdsforvaltningen, representert ved Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten, er en sentral del av dagens norske velferdsstat. Etatene ivaretar det offentlige ansvaret knyttet til inntektssikring, arbeid og sosiale tjenester. Stortinget ba i 2001 regjeringen om å utrede spørsmålet om én felles etat for sosial-, arbeidsmarkeds- og trygdeetaten. 1. juni 2004 la et regjeringsoppnevnt utvalg ledet av Jørn Rattsø fram en utredning knyttet til ny organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen. Innvandrere har vært representert i referansegruppen som har fulgt arbeidet med å utrede ulike modeller for samordning av etatene.

Regjeringen har satt opp tre sentrale mål for en reform av arbeids- og velferdsforvaltningen:

- Flere i arbeid og aktiv virksomhet – færre på trygd og sosialhjelp
- En brukerrettet velferdsforvaltning
- En effektiv velferdsforvaltning

Samordningen av de tre etatene er samtidig et viktig ledd i moderniseringen av offentlig sektor. Den enkelte bruker ønsker i større grad å forme

sitt liv selv og ikke gå inn i standardiserte mønstre. Offentlig sektor må fange opp dette gjennom å utforme tjenester som er bedre tilpasset den enkeltes ønsker og situasjon. Offentlig virksomhet er til for brukerne, og organiseringen må skje ut fra brukernes behov. Brukerne må slippe å oppleve at de blir kasteballer mellom ulike etater fordi de har behov som går på tvers av etatsgrensene.

I NOU 2004:13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning, legger Rattsø-utvalget fram ulike modeller og forslag til ny organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen. Utvalget mener at dagens organisering ikke legger sterke nok føringer på gjennomføringen av arbeidslinjen i velferdspolitikken. Brukere som trenger hjelp til arbeid og inntektsavklaring møter et uoversiktlig system. Utvalget foreslår derfor at det opprettes en statlig etat for arbeid og inntekt som samler ansvaret for tjenester og ytelser som har med arbeid og redusert arbeidsevne å gjøre. Utvalget foreslår videre at kommunene beholder ansvaret for sosialhjelpen, men at det innføres en statlig arbeidssøkerstønad for personer uten rett til dagpenger.

For å kunne gi brukerne raskt tilbud om aktive tiltak og unngå at de blir gående lenge på passive stønader eller blir kasteballer i systemet, foreslås det videre at etaten for arbeid og inntekt etablerer en enhetlig førstelinje. Førstelinjen bør samlokaliseres med sosialkontoret. Det foreslås også opprettet en statlig etat for pensjoner, familieytelser og helserefusjoner.

Utvalgets innstilling er sendt ut på bred høring der det fra regjeringens side blir viktig å få tilbakemelding på alle de ulike modellene som er belyst i utredningen. Høringsfristen er 1. november 2004, og regjeringen tar sikte på å legge fram et forslag for Stortinget våren 2005. Det er ventet at arbeids- og velferdsreformen vil bidra til å kunne gi et bedre totaltilbud for innvandrere.

11.6 Sosialt, kulturelt og språklig mangfold – en ressurs i arbeidslivet

Globalisering og internasjonalisering er sentrale trekk ved dagens arbeidsliv. Denne utviklingen stiller nye kompetansekrav til statlig og privat arbeidsliv. Behovet for arbeidskraft vil øke i årene framover, bl.a. på grunn av en aldrende befolkning i Norge. Det er derfor viktig med en bevisst og bred rekrutteringspolitikk som også er rettet mot personer med innvandrerbakgrunn. Rekrut-

teringsgrunnlaget må være bredest mulig for å sikre at de best kvalifiserte ansettes.

Erfaringer viser at personale med ulike bakgrunn når det gjelder kjønn, alder, utdanning, erfaringsbakgrunn mv. kan heve kompetansenivået og stimulere utviklingen i virksomheten. I tråd med endringer i sammensetningen av befolkningen, endres behovet for tjenester i arbeidslivet. Personer med innvandrerbakgrunn kan i kraft av sin kulturelle og språklige bakgrunn og kompetanse bidra til å gi bedre service overfor brukere med innvandrerbakgrunn. Arbeidstakere med internasjonal erfaring og gode språkferdigheter kan også bidra til at det lettere opprettes forbindelser med markeder utenfor Norge.

Innvandrere og deres etterkommere er ofte tospråklige. Mange veksler mellom ulike miljøer og mellom familiens levemåte og storsamfunnets. Dette er erfaringer som utvikler den enkeltes omstillingsevne og sosiale kompetanse. Både tospråklighet og variert sosial og kulturell erfaring kan være nyttig for arbeidslivet og bør verdsettes. Fordelene ved å ha en aktiv rekrutteringsstrategi for mangfold i arbeidslivet understrekes også i en større undersøkelse som ble gjennomført i flere EU-land på oppdrag fra EU-kommisjonen (The European Commission 2003).

11.6.1 Statlig rekrutteringspolitikk

Staten er en viktig arbeidsgiver og har et særlig ansvar for å gå foran. En statlig sektor som gjenspeiler befolkningens sammensetning kan dessuten yte bedre tjenester og lettere forstå og ivareta befolkningens varierte behov. Det er imidlertid dokumentert store forskjeller mellom departementsområdene når det gjelder rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn. Dette indikerer et potensial for forbedring, samtidig som statens behov for å være en foregangssektor tilsier at staten som arbeidsgiver fortsatt må holde et høyt trykk i arbeidet.

Regjeringen har i Handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002-2006) fremmet flere tiltak for å øke andelen personer med innvandrerbakgrunn til statlig sektor. Dette er tiltak for å bidra til planmessig rekrutteringsarbeid. For å understreke viktigheten av mangfold har regjeringen bl.a. oppfordret statlige virksomheter til å ta inn følgende formulering i statlige stillingsannonser: «Den statlige arbeidsstyrken skal i størst mulig grad gjenspeile mangfoldet i befolkningen. Det er derfor et personalpolitisk mål å oppnå en balansert alders- og kjønnsammensetning og rekrut-

tere personer med innvandrerbakgrunn. Personer med innvandrerbakgrunn oppfordres til å søke stillingen».

Undersøkelser viser at personer ikke innkalles til intervju fordi arbeidsgivere blir usikre når søker har andre navn og opprinnelser enn flertallet (Rogstad 2000). Regjeringen har sommeren 2004 avsluttet et toårig prosjekt hvor statlige virksomheter har vært pålagt å innkalle minst én søker med innvandrerbakgrunn til intervju ved tilsettinger, forutsatt at søkeren har vært kvalifisert for stillingen. Målsettingen med prosjektet har vært å bidra til at personer med innvandrerbakgrunn får samme ansettelses- og karrieremuligheter som øvrige jobbsøkere og ansatte i staten ved å bidra til at den barrieren det er å bli innkalt til intervju reduseres.

Foreløpige resultater tyder på at pålegget om å innkalle minst én person med innvandrerbakgrunn til intervju har hatt en positiv effekt, og at både andelen personer med innvandrerbakgrunn som har blitt innkalt til intervju har økt og andelen som har blitt tilbudt jobb.

Regjeringen vil videreføre ordningen med å pålegge alle statlige virksomheter å innkalle minst én søker med innvandrerbakgrunn til intervju ved tilsettinger, forutsatt at søkeren er kvalifisert for stillingen. Ansvarlig er Moderniseringsdepartementet.

Staten og tjenestemennenes hovedsammenlutninger har i flere tariffperioder prioritert å sette av midler for at statlige virksomheter skal kunne nyttiggjøre seg de ressurser og den kompetanse personer med innvandrerbakgrunn besitter. Utlysning av midler har i flere tariffperioder bidratt til å sikre muligheten for rekruttering og karriereutvikling for personer med innvandrerbakgrunn på lik linje med øvrige arbeidstakere. Statlige virksomheter har fått støtte til prosjekter som omfatter språkopplæring, opplæringsplasser, informasjonstiltak og holdningspåvirkende kurs og seminarer. Aktiv bruk av tariffmidler er et eksempel på et virkemiddel der det har vært mulig å etablere prosjekter med vekt på lokal implementering. Prosjektene har bidratt til konkret handling, positive resultater og ny kunnskap.

Innsatsen framover vil i hovedsak rettes mot oppfølging av tiltakene i Handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002-2006). Mangfoldsarbeidet må forankres i statlige etaters ordinære virksomhet. Innsatsen vil derfor rettes mot prosjekter som vektlegger informasjons- og holdningskampanjer, skaper nettverksarenaer for informasjons og erfaringsutveksling, tilretteleg-

ger for språk- og kulturopplæring og oppretter opplæringsplasser/praksisplasser.

Det er kjent at enkelte høyt kvalifiserte personer med etterspurt kompetanse ikke får brukt kunnskapene fordi det kreves meget gode norskerferdigheter i aktuelle stillinger. Dette er språkkrav som en ny innvandrertil Norge svært vanskelig kan oppfylle. Kravet kan samtidig medføre at statlige virksomheter går glipp av nyttig og ønsket kompetanse.

Regjeringen vil sette i gang forsøk med ansettelsesforhold der virksomhetene nyttiggjør seg av faglig spisskompetanse blant innvandrere med kort botid,

Boks 11.4 Skatteetaten

Skatteetaten er en etat blant mange som har mottatt tariffmidler til rekruttering og integrering av personer med innvandrerbakgrunn i staten. Skatteetatens prosjekt har hatt som hovedmål å utvikle gode metoder og gjennomføre tiltak for å oppnå økt rekruttering og integrering av personer med innvandrerbakgrunn. Prosjektet har vært opptatt av å utvikle et verdigrunnlag for virksomheten, der rekruttering av innvandrere inngår, og har satt på ulike holdnings- og informasjonstiltak. Det er bl.a. laget et eget informasjonshefte for ledere og faddere som er lagt ut på internett. Web-siden har overskriften «Mangfold – spenningen ved forskjellighet». Siden inneholder alt fra gode tips om medarbeidersamlinger, utvikling av fadderrollen og opplæringstiltak, til linker med nyttig informasjon fra andre etater og instanser.

Skatteetaten har også utviklet en metode for å evaluere effektene av mangfoldsarbeidet. Resultatet av evalueringen viser at skatteetaten har økt andelen ansatte med innvandrerbakgrunn, til tross for at det i pilotperioden på flere steder har vært ansettelsesstopp. Prosjektet har ført til større bevissthet og fokus på ansettelsesprosessen og bedre rekrutteringsrutiner. Informasjonstiltakene og det holdningsskapende arbeidet har også bidratt til større åpenhet og kompetanse om kulturelle forskjeller.

Tre viktige lærdommer kan trekkes fra prosjektet: Lederforankring er alfa og omega, små informasjonsdryss er viktigere enn store kampanjer, og det er viktig å utnytte informasjonskanaler som allerede eksisterer.

Boks 11.5 Kriminalomsorgens utdanningscenter (KRUS)

Formålet med prosjektet har vært å øke rekrutteringen av søkere og aspiranter med innvandrerbakgrunn til Fengselsskolen. I løpet av prosjektperioden har Fengselsskolen oppnådd en fordobling av søkere med innvandrerbakgrunn. Flere søkere enn tidligere oppfyller kompetansekravene. Blant gjennomførte tiltak kan nevnes: Holdningsseminar for beslutningstakere på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Prosjektet har oppnådd god profilering i ulike medier, bl.a. eget TV-program på NRK. Det er også etablert et nettverk i ulike innvandrersamfunnsorganisasjoner, moskeer etc.

ved å åpne for engelsk som skriftlig arbeidsspråk. Ansvarlig er Moderniseringsdepartementet.

Fordi det er store forskjeller mellom departementsområdene i andelen personer med innvandrerbakgrunn, vil staten fortsatt ha en aktiv rolle i arbeidet med å bidra til at innvandrere får større innpass på det statlige arbeidsmarkedet ved bl.a. å legge til rette for erfaringsutveksling og spre de gode eksemplene.

Statskonsult AS utvikler nå, på oppdrag fra Moderniseringsdepartementet et nettverk for statlige virksomheter som ønsker større mangfold i medarbeidergruppen. Nettverksarbeidet skal bidra med rådgivning, konkret opplæring, dokumentasjon og erfaringsutveksling/møteplasser for statlige virksomheter på temaet mangfold. Lederopplæringen vil inngå som en del av mangfoldsarbeidet. Det vil bli laget en egen nettside om mangfold som skal informere om pågående og planlagt arbeid og resultater.

11.6.2 Tilrettelegging for sosiale, kulturelle og religiøse behov blant arbeidstakere

Sosial fleksibilitet og vilje til å komme hverandres behov i møte vil ofte være en forutsetning for å skape fellesskap og likeverdighet på arbeidsplassen. Variasjoner i bakgrunn og behov blant arbeidstakere er det normale. Arbeidsgivere bør kunne legge til rette for ulike behov som springer ut av tro, kulturelle tradisjoner eller språklig bakgrunn.

Det finnes allerede en rekke gode eksempler fra arbeidslivet på hvordan dette kan løses på

enkel måte. Tilpasning i forhold til religiøs praksis kan være at det tilrettelegges for bønn i løpet av arbeidsdagen, mulighet for arbeidsfri ved andre religiøse høytider enn de kristne, kantinemat uten svinekjøtt, eller arbeidsuniform som tilpasses at noen arbeidstakere bærer religiøst hodeplagg, jf. meldingens boks 5.2. En del arbeidsgivere arrangerer også yrkesrettet norskopplæring på arbeidsplassen for arbeidstakere som har behov for dette.

Nye familiemønstre, bl.a. som følge av økt globalisering, virker også inn på hvordan arbeidstakere ønsker å ta ut ferie og fritid. En del arbeidstakere vil heller ha mulighet til å dra på langtidsferie sjeldnere, for å reise til opprinnelseslandet eller til slektninger i andre land, framfor å overta feriemønsteret med jule-, vinter-, påske-, sommer- og høstferie. Ferieformer er i forandring også i andre grupper av befolkningen. Det er opp til den enkelte arbeidsgiver hvor fleksibel en arbeidsplass er i forhold til ferieønsker, og det kan være et av flere virkemidler for å gjøre arbeidsplassen attraktiv.

11.6.3 Økt mangfold i arbeidslivet

Regjeringen mener det er behov for et sterkere fokus på partene i arbeidslivets rolle når det gjelder rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn til arbeidsmarkedet. Arbeidsgivere er i en nøkkelposisjon både med hensyn til å motarbeide diskriminering i egen bedrift, og i forhold til å dra nytte av den kompetansen som personer med innvandrerbakgrunn besitter. Arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene kan spille en vesentlig rolle i forhold til bevisstgjøring og holdnings-skapende arbeid. Det er dessuten av stor betydning at gode og effektive tiltak for økt mangfold i arbeidslivet utvikles og gjøres kjent slik at andre virksomheter kan dra nytte av de positive erfaringer som er gjort på området.

Regjeringen vil i 2004 legge til rette for et samarbeid med partene i arbeidslivet for å få til økt innsats for mangfold i arbeidslivet. Regjeringen ønsker å forankre denne innsatsen i Arbeidslivspolitisk råd, hvor partene deltar på høyt nivå. Representanter fra landsdekkende organisasjoner på innvandrerfeltet og institusjoner med ekspertise på området vil også trekkes inn. Målet er å følge opp og videreutvikle mangfoldet på arbeidsmarkedet, tilrettelegge for erfaringsutveksling og kunnskapsformidling og planlegge og gjennomføre tiltak for økt mangfold. Det legges dessuten opp til en årlig prisutdeling til en virksomhet som har utmerket seg

positivt når det gjelder tiltak for å fremme mangfold på arbeidsplassen. Prisen skal bidra til å oppmuntre og inspirere offentlige og private virksomheter til å gjennomføre tiltak i egen bedrift. Ansvarlig er Arbeids- og sosialdepartementet.

11.7 Entreprenørskap blant innvandrere og etterkommere

Regjeringen vil understreke at gründervirksomhet blant innvandrere i Norge er et positivt bidrag til verdiskapingen i samfunnet. Mange innvandrere kommer fra land hvor gründervirksomhet er en mer naturlig del av samfunnslivet. Det kan det norske samfunnet lære av. I enkelte innvandrergupper starter over ti prosent av mennene egne virksomheter, jf. vedleggets kapittel 3.2.1.

Det er imidlertid mindre vanlig å drive egne virksomheter blant innvandrere sett under ett sammenlignet med befolkningen for øvrig. Det har blant annet sammenheng med at mange innvandrere som ønsker å starte egen bedrift mangler startkapital. Ordningen med nettverkskreditt, jf. omtale i boks 11.6, kan bidra til at flere innvandrere blir etablerere.

Nærings- og handellsdepartementet har startet et samarbeid med Statistisk sentralbyrå for å få bedre statistikk om innvandreres deltakelse i næringsvirksomhet i Norge. Med det nye statistikkgrunnlaget vil man få mer og bedre kunnskap om innvandreres gründervirksomhet. I tillegg kan statistikken brukes til videre analyser og forskning. De første resultatene fra prosjektet vil komme i løpet av høsten 2004.

Innvandrere representerer en ressurs samfunnet ikke har klart å utnytte fullt ut. Mange har utdanning både fra opprinnelseslandet og fra Norge. Flere har tidligere erfaring med å etablere og drive egen bedrift. Uavhengig av utdanning og tidligere erfaring, kan innvandrere i Norge møte hindringer som gjør det vanskelig å etablere egen bedrift.

Regjeringen vil i 2005 igangsette forsøk med etablerervirksomhet for innvandrere. Formålet er å prøve ut hvordan en best kan tilrettelegge for at innvandrere kan livnære seg selv gjennom å etablere egen bedrift. Forsøket vil ta utgangspunkt i erfaringer som ulike faginstanser i Norge og andre land har med å tilrettelegge for entreprenørskap blant innvandrere som vil starte egen bedrift. Rådgivning, veiledning, nettverksskapning og personlig oppfølging av den enkelte deltaker vil være sentrale elementer. Hovedmålgruppen er innvandrere med

tilstrekkelig kunnskaper i norsk. Evaluering og videreformidling av erfaringer, metodikk og resultater skal inngå som en del av forsøket. Ansvarlig er Kommunal- og regionaldepartementet.

11.7.1 Strategi for entreprenørskap i utdanningen

10. mai 2004 la kommunal- og regionalministeren, utdannings- og forskningsministeren og nærings- og handelsministeren fram sin strategi for entreprenørskap i utdanningen, «Se mulighetene og gjør noe med dem». Strategien er en del av regjeringens helhetlige innovasjonspolitik.

Formålet med strategien er blant annet å tydeliggjøre entreprenørskap som utdanningsmål og opplæringsopplæringsstrategi. Det er dagens elever og studenter som skal skape framtidens arbeidsplasser og sikre videreføring av velferd og velstand. En strategi for entreprenørskap i utdanningen er en strategi for å styrke individets evne til å utnytte muligheter i næringslivet og samfunns livet for øvrig, og dermed legge grunnlaget for framtidig økonomisk vekst og verdiskaping i Norge.

Regjeringens visjon er at det norske utdanningssystemet skal bli blant de beste i verden når det gjelder entreprenørskap i utdanningen. Strategien tar for seg hele utdanningsløpet fra barne-skole til universitetet og høyskole.

Samtidig som regjeringen i strategien lanserer en rekke nye tiltak, fortsetter de samarbeidet med veletablerte aktører på feltet. En av dem er Ungt Entreprenørskap, en ideell forening representert i alle landets fylker, som arbeider med å integrere entreprenørskap i utdanningen. Ungt Entreprenørskap er særlig engasjert i konseptet elev-, ungdoms- og studentbedrift. Her får elever og studenter, under oppfølging av undervisningspersonell og mentorer i næringslivet, hjelp til sammen å starte sin egen bedrift som avvikles når skole-/studieåret er over. Spesielt utbredt er konseptet Ungdomsbedrift, som tilbys i den videregående skole. I Oslo har metoden vist seg å være et godt tilbud til elever med innvandrerbakgrunn, og i særdeleshet jenter, uten at den har vært spesielt rettet mot denne gruppen. Som eksempel kan vi trekke fram «The Beauty of Henna UB», en ungdomsbedrift fra Sandaker videregående skole.

Boks 11.6 Nettverkskreditt – kobling av finansiering og kompetanse

Nettverkskreditt er et virkemiddel for finansiering, kompetanseoppbygging og oppfølging av småetablerere. Formålet er å stimulere til økt etablerervirksomhet for å skape nye og lønnsomme arbeidsplasser for etablerere med små kapitalbehov.

Nettverkskreditt kommer opprinnelig fra Bangladesh, hvor økonomiprofessor Mohammed Yunus startet ordningen for å bekjempe fattigdom. Bakgrunnen var at store grupper falt utenfor formelle kredittordninger pga. manglende evne til å stille garantier, samtidig som uformelle pengeutlånere var for dyre. Den første nettverkskredittordningen i Norge ble startet i 1992.

Nettverkskreditt er en ubyråkratisk bank hvor deltakerne selv bestemmer hvordan lånekapitalen skal forvaltes, herunder lånestørrelse, rentenivå og tilbakebetalingsvilkår. Gruppene består som hovedregel av fem til sju medlemmer. Det er gruppen, og ikke enkeltprosjekt eller enkeltindivider, som tildeles midler. Det er således gruppen i fellesskap som er ansvarlig for lånet de disponerer. Det enkelte medlem bidrar i gruppen med sin kompetanse og sitt eksterne

nettverk. Nasjonale og internasjonale erfaringer viser at det er dynamikken i selve gruppene som oppleves som viktigst for det enkelte gruppe-medlem. Jevnlige møter er derfor en forutsetning for å opparbeide tillit mellom deltakerne i nettverket. Videre har oppfølging, kursing og kobling til andre nettverk, som for eksempel kompetansemiljøer, vært en viktig del av ordningen i Norge.

I 1998 ble det besluttet at SND (nå Innovasjon Norge) skulle forvalte den norske nettverkskredittordningen. Ordningen har gode resultater å vise til. Totalt har staten investert 54 millioner kroner i nettverkskreditter siden starten i 1992. Med disse midlene har Nettverkskreditt bidratt til å etablere 750 bedrifter som til sammen omsetter for 170 millioner kroner årlig, og skapt 820 arbeidsplasser. Bedriftene som etableres befinner seg innenfor et bredt spekter av bransjer og næringer. De er å finne over hele landet og bidrar til en bedring av sysselsettings-situasjonen og det lokale service- og tjenestetilbudet. Nettverkskreditt har fram til nå hovedsakelig vært benyttet av kvinner. Ordningen prøves også ut blant innvandrere.

Forretningsidéen deres var å tilby en tradisjonell hennatatovering som har utspring i elevenes opprinnelsesland. Ved å skrive en god forretningsplan, godt samarbeid internt og en god presentasjon av seg og sin forretningsidé, deltok de og vant priser både på regionalt, nasjonalt og internasjonalt nivå. I Oslo har ca. halvparten av ungdomsbedriftselevne innvandrerbakgrunn.

11.8 Ny statlig stønad til pensjonister med kort botid i landet

Personer med mindre enn 40 års botid i Norge får avkortet pensjonen fra folketrygden etter hvor mange år de har bodd i landet. Disse personene blir i dag henvist til sosialkontoret, dersom de ikke har nok inntekt til livsopphold.

De fleste pensjonistene med sosialhjelp er innvandrere fra ikke-vestlige land. De blir avhengige av sosialhjelp som pensjonister fordi de ikke har bodd lenge nok i Norge til å ha opptjent full alderspensjon. Noen har også så kort botid i Norge før fylte 67 år at sosialhjelp blir den eneste inntekten.

Beregninger viser at utbetaling av sosialhjelp til eldre innvandrere uten pensjonsrettigheter, utgjør en utgift for kommunene på over 100 millioner kroner i året i form av sosialhjelp. I enkelte kommuner har den økonomiske belastningen vært særlig stor. Flere kommuner vegrer seg derfor for å bosette eldre innvandrere. Innvandrere har i dag en lav gjennomsnittsalder. På lengre sikt

vil det bli flere eldre innvandrere, men gjennomsnittlig opptjent pensjon vil ventelig være høyere enn blant de eldre i dag.

Sosialhjelp skal være en midlertidig ytelse og ikke en permanent løsning. Regjeringen mener derfor at man ikke lenger kan fastholde et system der eldre innvandrere blir henvist til sosialkontoret.

Ved behandling av St.meld. nr. 50 (1998-1999) Utjamningsmeldinga ga Stortinget sin tilslutning at det skulle fremmes et forslag om ny supplerende stønadsordning for pensjonister med kort botid i Norge. På bakgrunn av dette har regjeringen nå foreslått at eldre innvandrere og andre med liten eller ingen alderspensjon fra folketrygden skal få rett til en ny supplerende stønad. En ny ordning innebærer at om lag 2 000 innvandrere ikke lenger skal være avhengige av sosialhjelp. Det er særlig eldre personer fra Øst-Europa og Asia som vil nyte godt av den nye stønaden (f. eks. bosniere og vietnamesere). Også nordmenn uten innvandringsbakgrunn, som har mistet trygderettigheter fordi de har bodd lenge i utlandet, vil bli omfattet av ordningen.

Stønaden skal behøvsprøves mot annen inntekt. Summen av stønaden og annen inntekt skal ikke være mer enn 90 prosent av minstepensjonen. Nivået på ytelsen markerer at det skal være en forskjell i forhold til pensjonister med full opptjeningsstid. Regjeringen regner med at en ny ordning vil føre til at bosettingen i kommunene vil gå raskere. Regjeringen tar sikte på å fremme forslaget om en ny statlig stønad for pensjonister med kort botid i landet i en odelstingsproposisjon.

Boks 11.7 Introduksjonsbedrift – Entreprenørskap i introduksjonsprogrammet for innvandrere

Næringslivets hovedorganisasjon (NHO) og Ungt Entreprenørskap (UE) gjennomfører med støtte fra bl.a. Kommunal- og regionaldepartementet et prosjekt for å teste ut hvordan konseptet Ungdomsbedrift kan brukes overfor nyankomne innvandrere som deltar i introduksjonsprogrammet. Videre er formålet å utarbeide et opplæringsverktøy som knytter bedrift og arbeidsliv tettere til opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Opplæringsverktøyet skal tilbys til kommunene for bruk i introduksjonsprogrammet. Prosjektet har utviklet pedagogisk metodikk tilpasset nyankomne innvandrere og testet den ut gjennom fire pilotprosjekter. Gjen-

nom etablering, drift og avvikling av egne Introduksjonsbedrifter, samt partnerskapsavtaler knyttet til kommunen og lokale bedrifter, skal deltakerne i Introduksjonsbedrift skaffe seg kunnskap om og kontakt med lokalt næringsliv og de krav som stilles til bedriftsledelse. Introduksjonsbedrift skal for øvrig være et verktøy for øving av norsk språk og for å øke kunnskapen om samfunns- og arbeidsliv. NHO samarbeider nå med 12 kommuner for å videreutvikle og spre konseptet. Metodikken som utvikles skal gjøres tilgjengelig for kommuner som vil ta den i bruk.

12 Brukerens behov og tilpasning av offentlige tjenester

12.1 Innledning

Offentlige tjenester bygger for en stor del på premisset om at brukerne skal få det samme tilbudet og at de har samme behov og prioriteringer. Denne måten å organisere tjenestene på passer dårlig sammen med det økende mangfoldet i befolkningen. Når rutiner og organisering av tjenestetilbudene ikke fanger opp eller tar hensyn til at brukerne er forskjellige når det gjelder religiøs tilhørighet, oppvekstforhold eller norskferdigheter, og i stedet behandler alle likt, kan det føre til at noen får systematisk dårligere tilbud og utbytte av tjenestene. Dette blir en form for indirekte diskriminering.

12.2 Brukerne i sentrum

Brukerretting står sentralt i regjeringens arbeid for å modernisere offentlig forvaltning. Det betyr å la behovene til brukere og brukergrupper i større grad styre hvilke tjenester som skal gis og når de skal gis. Brukerne skal stå i sentrum. Tilbudene skal i størst mulig grad tilpasses den enkeltes forutsetninger og utgangssituasjon. Viktige virkemidler for å realisere brukerorientering er å trekke brukerne med på råd, og å gjennomføre systematiske brukerundersøkelser for å sikre at tjenestene treffer målgruppene.

Regjeringen har som mål å tilby gode offentlig finansierte løsninger på viktige velferdsområder. I et samfunn med stor variasjon i befolkningen med hensyn til kulturbakgrunn, religion og verdiorienteringer, er det imidlertid et krav til «gode løsninger» at de er mer individuelt tilpasset enn det som kan være mulig å få til innenfor rammen av offentlig sektor alene. Regjeringen ser positivt på at det opprettes alternative tilbud og tjenester som gir brukere mulighet til å velge tjenester ut fra egne behov, enten tjenestene utføres av frivillige organisasjoner, private bedrifter eller offentlige etater. Offentlig sektor bør være organisert slik at det er mulig for hver enkelt å be om at en definert tjeneste kan utføres av andre enn kommune, fylkeskommune eller stat. Dersom hver enkelt i større

grad får bestemme hvem som skal utføre tjenesten, kan tjenestetilbudet tilpasses enda bedre. Dette gjelder tjenester hvor det offentlige, stat eller kommune, finansierer tjenester og derfor fatter vedtak om type tjeneste, omfang og ev. kostnad. Norge har kommet et stykke på vei når det gjelder fritt valg av sykehus og skole. Dette prinsippet bør etter regjeringens syn også overføres til andre områder.

Hensynet til kjønnslikestilling innarbeides allerede i offentlige planer. Regjeringen mener at offentlige myndigheter og tjenesteytere på samme måte må innarbeide perspektivet om like muligheter for alle, uavhengig av kulturell, religiøs eller språklig bakgrunn, ved planlegging og budsjettering der det er relevant. All offentlig virksomhet – statlig, fylkeskommunal og kommunal – må sikre at tjenester og tilbud er organisert og har en struktur som er egnet til å møte en befolkning som er mer sammensatt enn da tjenestene og institusjonene ble bygget opp. Kommunene er særlig viktige. Kommunesektoren er den viktigste tilbyder av offentlige velferdsgoder, og møter innbyggerne som brukere på mange ulike arenaer.

12.3 Hva kan hindre likeverdige tjenester?

Offentlige tjenester kan oppleves som vanskelige å orientere seg i. Mange brukere, uansett opprinnelse, føler seg maktesløse og har problemer med å forstå lov- og regelverk. Personer som ikke har vokst opp i Norge, og som ikke er kjent med velferdstjenestenes historiske bakgrunn og begrunnelse, eller som har svake norskkunnskaper, kan oppleve enda større avmakt. Avslag på en søknad kan oppfattes som vrangvilje fra saksbehandlers side, selv om realiteten kan være mangel på hjemmel i lovverket. Avslaget kan produsere forestillinger om maktmisbruk, og bli opplevd som diskriminering. Tjenesteyter må derfor kunne se seg selv og sine tjenester fra brukernes synsvinkel, og i større grad ta hensyn til ulikheter i erfaringsbakgrunn og norskferdigheter. Helseundersøkelsen i

Oslo (HUBRO) 2000-2001 indikerer at tilbudet oppleves ulikt av forskjellige brukere. Bare halvparten av alle innvandrere som deltok svarte at de alltid har fått de helsetjenestene de har behov for. Personer med ikke-vestlig bakgrunn var mindre fornøyde med legen enn andre.

God og målrettet informasjon om rettigheter og plikter er nødvendig for å sikre at alle får muligheter til å motta likeverdig tjenester. Samtidig forventer regjeringen at alle innbyggere orienterer seg om hvilke rettigheter og plikter de har, og søker informasjon om hvordan velferdssamfunnet fungerer og er bygget opp, herunder de offentlige tjenestene. Det er for eksempel ingen unnskyldning for skatteunndragelse at man ikke har forstått skattereglene.

12.3.1 Språk og kommunikasjon

Kommunikasjon mellom bruker og tjenesteyter er en svært viktig forutsetning for å kunne yte gode tjenester. Mangel på et felles språk gjør kommunikasjonen vanskeligere. Bruk av tolk og/eller oversatt informasjonsmateriale er ofte en forutsetning for å kunne yte likeverdige tjenester til alle.

I henhold til forvaltningsloven har forvaltningsorganene veilednings- og informasjonsplikt. Dersom en person ikke får tilstrekkelig veiledning og informasjon i sin kontakt med det offentlige, oppfylles ikke lovens krav. Dersom informasjonen gis på en måte som brukeren ikke har forutsetninger for å forstå, vil vedkommende ikke kjenne sine rettigheter og plikter. Det kan gjelde rett til sosialhjelp og trygdeytelser, til helsetjenester eller til skole og utdanning, eller plikt til å oppgi riktige og fullstendige opplysninger. Regjeringen ser det som et mål å bedre informasjonen til brukerne av offentlige tjenester, blant annet ved å forenkle språket. Dette vil komme alle brukere til gode.

Manglende forståelse mellom bruker og tjenesteyter kan også få konsekvenser for tjenesteyteren og for effektiviteten i tjenesten. Når en person som ikke kan norsk henvender seg til helsevesenet, og kommunikasjonen mellom pasient og lege ikke fungerer, er det vanskelig å stille diagnose og iverksette rett behandling. Pasienten blir ikke frisk, og vil mest sannsynlig måtte henvende seg flere ganger. Det koster både tid og ressurser.

Selv om regjeringen styrker norskopplæringen for nyankomne innvandrere, vil det alltid være noen som ikke kan tilstrekkelig norsk til å benytte seg av de offentlige tjenestene uten spesi-

ell språklig tilrettelegging. Personer med lang botid kan også ha svake norskkunnskaper. Dette kan være personer som har kommet til landet i godt voksen alder, eller gamle og syke som glemmer nye språk de har lært seg sent i livet. Å møte disse brukergruppene krever tid, og i noen tilfeller tolk eller en tospråklig tjenesteyter.

Det kan se ut som om det i dag er et underforbruk av tolk i forhold til behov, og at tolk ofte brukes på feil måte (Andenæs 2000, Skaaden 2000). Det antatte underforbruket kan skyldes uklare regler om retten til tolk, og manglende kjennskap til hvem som har ansvar for å bestille og betale tolken. I tillegg er det mangel på kvalifiserte tolker og utilstrekkelig opplæring i bruk av tolk. Det kan også være praktiske forhold og trekk ved arbeidsorganiseringen som gjør det vanskelig å bruke tolk. Tolk kan ikke bestilles i forveien dersom offentlige kontorer kun bruker kølappsystem og ikke timeavtaler. Instanser som ofte møter brukere med begrensede norskkunnskaper, må budsjettere med utgifter til bruk av tolk. Det kreves mer tid til møter med brukere som kan lite eller dårlig norsk, og møtet må tilpasses brukerens erfaringer og norskkunnskaper.

12.3.2 Ulik kulturell bakgrunn

Det kreves mer enn felles språk for å få til god kommunikasjon. Uavhengig av norsksferdigheter kan misforståelser oppstå fordi partene har ulik kulturell bakgrunn. Det er en utfordring for både bruker og tjenesteyter. Når befolkningen er sammensatt med hensyn til kulturell og religiøs bakgrunn, må alle parter være klar over at man ikke kan ta for gitt at andre har samme referanser som en selv. Helsepersonell bør for eksempel være bevisste på at forestillinger om kropp, helse og sykdom som tas for gitt innen det offentlige helsevesen i Norge, ikke er universelle. Kunnskap hos tjenesteyter er også en forutsetning for å begrunne hvorfor noen kulturelle skikker og vaner er uakseptable eller uønskede i Norge i de tilfeller hvor det er aktuelt.

Betydning av blikk-kontakt er et annet eksempel på hvordan ting oppfattes forskjellig avhengig av bakgrunn. Å ikke møte blikket til en annen person blir av flertallet i Norge gjerne oppfattet som uttrykk for skam, nervøsitet, at man lyver etc. I andre kulturer kan blikk-kontakt med autoriteter bli oppfattet som respektløst. En tiltalt som ikke ser på dommeren i en norsk rettssal, kan risikere at dommeren tror at tiltalte har noe å skjule.

Boks 12.1 Tolking innen offentlig tjenesteyting

Utlendingsdirektoratet (UDI) er nasjonal fagmyndighet for tolking i offentlig tjenesteyting.

Lovregulering på tolkefeltet

Norge har ratifisert internasjonale avtaler om rettslig og språklig likestilling som forutsetter bruk av tolk, f.eks. Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). Disse grunnleggende menneskerettighetsprinsippene er også nedfelt i Norges lover, både i ulike særlover og forvaltningsloven, gjennom prinsippene om veilednings- og informasjonsplikt og om partenes rett til å bli hørt. Å overholde disse prinsippene forutsetter i mange situasjoner bruk av tolk. I Norge er imidlertid bruk av tolk sjelden eksplisitt nevnt i lovverket, slik forvaltningslovene gjør i for eksempel Sverige og Finland. Om det er behov for tolk må derfor vurderes fra tilfelle til tilfelle.

Kvalitetssikring av tolking

Tittelen tolk er ikke en beskyttet tittel, og det er i dag ingen konsesjonsplikt for å drive formidling av tolketjenester i Norge. Kvalitetssikring av tolkingen i offentlig sektor er en sammensatt oppgave, som kompliseres av særlig tre faktorer: Utøvere av kvalitetstolking er en knapphetsressurs, kvalitetssikringstiltakene er vanskelige å standardisere, og kunden kan selv ikke kontrollere kvaliteten på varen som kjøpes – nemlig tolkingen.

Kvalitetssikringen av tolking i offentlig sektor kan skje på ulike måter. Å sikre at tolken har de funksjonelle ferdighetene som er nødvendig for å utføre oppgaven, kan gjøres gjennom stats-

autorisasjon og testing av tolker. Gjennom utdanning og opplæring av både tolk og tolkebruker kan man videre sikre at tolken opptrer i tråd med de yrkesetiske retningslinjer, og at tolkebruker kjenner tolkens ansvarsområder.

Arbeid med å kvalitetssikre og bedre tilgjengeligheten av tolker

Regjeringen kvalitetssikrer tolketjenesten gjennom å bygge ut og styrke permanente tilbud som statsautorisasjonen og utdanning. Regjeringen har også satt i verk ulike strakstiltak, som nasjonalt register over utøvende tolker, kvalitetssikring av formidlerleddet og brukerbevisstgjøring. I 2003 ble det igangsatt nettbaserte undervisningstilbud ved fire læresteder. Målet er å uteksaminere 250 tolker og 20 tolkelærere i løpet av 2004. Utlendingsdirektoratet arbeider også med å standardisere og systematisere brukeropplæringen og på sikt integrere opplæring i tolkebruk i aktuelle profesjonsstudier.

For å ivareta rettssikkerheten må det legges til rette for at brukerne har nok tilgjengelige kvalifiserte tolker. Geografisk er det stor forskjell på tilgjengeligheten i tolketilbudet. Antall utdannede tolker i relevante språk dekker ikke behovet. I distriktene, og særlig i Nord-Norge, er det langt mellom formidlere av tolketjenester og mellom tolker. Bruk av informasjonsteknologi, telefontolking og særlig skjermtolking, er tiltak med mål om å bedre tilgjengeligheten. Opprettelse av et nasjonalt tolkeregister og nettportal er også et tiltak for å øke tilgjengeligheten til tolker over hele landet. Det nasjonale tolkeregi-steret skal gi en oversikt over hvilken kompetanse den enkelte tolk besitter.

12.3.3 Fordommer og stereotyper

Stereotype forestillinger om andres behov kan komme i veien for å se de faktiske behov brukerne har. Fordommer og faste forestillinger kan vokse fram av egne opplevelser eller gjennom bilder som andre formidler, for eksempel mediens framstilling av innvandrere og flyktninger. Brukere kan også ha tilsvarende stereotype oppfatninger om offentlige tjenester og tjenesteytere.

Praktiske erfaringer viser at det ofte overfoku-

seres på det som er annerledes og forskjellig, som at en bruker har religiøst hodeplagg eller snakker norsk med aksent. Utfordringen er å se det allmennmenneskelige og kjente, *før* en begynner å fokusere på det som er ukjent og forskjellig. Behovene kan være like, selv om uttrykksformene er forskjellige. Tjenesteyter må spørre seg om det finnes erfaringer fra parallelle eller beslektede problemstillinger, og hvordan disse er løst. Det er særlig viktig å søke råd hos brukerne eller målgruppene selv.

**Boks 12.2 Hva er egentlig problemet?
Om plassering av elev i «Norsk som
andrespråk» (NOA)**

Foreldrene til en elev i fjerde klasse henvender seg til Organisasjon mot offentlig diskriminering (OMOD) fordi skolen har bestemt at hun skal plasseres i en NOA-klasse, etter å ha fulgt ordinær undervisning fram til fjerde klasse. Foreldrene stiller spørsmål ved dette, da de så langt aldri har vært informert av skolen om at eleven ikke behersker norsk godt nok. Dysleksi forekommer i familien, og derfor ber foreldrene om at eleven evalueres av en logoped. Skolen mener at det ikke er nødvendig, men foreldrene får omsider gjennomslag for ønsket sitt. Av logoped bekreftes at det her ikke er språkproblemer, men et tilfelle av dysleksi. Familien har bakgrunn fra et afrikansk land.

Sak som OMOD hadde til behandling i 2003.

Se ellers omtale av norsk som andrespråk i meldingens kapittel 10.3.

12.4 Hvilke behov skal det tas hensyn til?

Ikke alle behov hos brukerne kan ivaretas fullt ut innenfor enhver tjeneste. Behovene må avveies mot praktiske og økonomiske rammer. Det må diskuteres åpent og konkret i hvilke situasjoner det er viktig og riktig å imøtekomme ulike brukerbehov, og hvilke behov det er det offentliges oppgave å dekke. Regjeringen ønsker samtidig å understreke at tilrettelegging ikke automatisk innebærer at det innføres nye og ulike praksiser, regler og rutiner for enkelte brukergrupper. Som hovedregel gjelder de samme ordninger og regler for alle innbyggere i Norge.

Innvandrerbefolkningen er heller ikke en ensartet gruppe. Det er derfor lite målrettet å tenke tilrettelegging for gruppen «innvandrere» eller «minoriteter» som helhet. Prinsippet om brukeroorientering tilsier nettopp stor grad av individorientering, eller nyansert og målrettet gruppetilnærming for brukere med tilnærmet like behov.

Tjenesteyteren må ha kompetanse til å møte brukere som er annerledes enn seg selv. Det kan imidlertid ikke forventes at offentlig ansatte skal ha kunnskap om alle forhold i brukernes bak-

grunn. Erfaringer tilsier at man kommer langt med å bevisstgjøre seg på likheter og forskjeller som er relevante i den aktuelle situasjonen. Det vil imidlertid være nyttig å ha spesifikk kunnskap om brukergrupper som går igjen.

Det er vanskelig å sette opp en fullstendig og uttømmende liste over konkrete kriterier for når tjenestene skal tilpasses. I det følgende drøftes likevel noen forhold eller hensyn som regjeringen mener tjenesteyter må være seg særlig bevisst. Det gjelder når det ikke finnes alternativer til tjenesten, ved spesielt følsomme situasjoner, eller når brukernes behov må anses å være nytt og udekket.

**Boks 12.3 Praktisk tilrettelegging
på fødeavdeling**

Innvandrede kvinner som skal føde på norske sykehus vil høre en del ord og uttrykk som ikke er vanlige selv om de har gått på norskkurs. Eksempler er rier, fosterlyd, fostervann, epidural og lystgass. Dette er alle ord som brukes i en situasjon hvor kvinnen og hennes ledsager er stresset og engstelige, og samtidig skal gjøre sitt ytterste i fødselsarbeidet.

Ved den tidligere fødeavdelingen på Aker universitetssykehus utarbeidet en av jordmødrene en ordliste med «nødvendige ord». I forbindelse med jordmorsamtalen i ca. 30. uke ble ordlisten og betydningen av å skjønne disse ordene forklart til den som fulgte kvinnen og som kunne norsk, og vedkommende ble bedt om å oversette ordene og øve dem inn slik at den gravide var kjent med dem før fødselen.

For å åpne opp og avmystifisere fødestedet ble den gravide også vist veien inn på mottaksrommene og fødestuen, og videre til barselavdelingen. Det ble også redegjort for ansvarsfordelingen mellom lege og jordmor. I mange land er det legen som har ansvaret for fødselen. Enkelte innvandrerkvinner har derfor trodd at de har fått dårligere behandling enn andre siden bare jordmor har vært tilstede under fødselen. For gravide og de nærmeste er det viktig med informasjon om at det i Norge er jordmor som har ansvaret for den normale fødselen, og at lege bare tilkalles ved komplikasjoner.

Ordlisten skal formaliseres og distribueres i regi av Sosial- og helsedirektoratet.

Boks 12.4 Erfaringer fra et parkeringsselskap

I Bergen var det et høyt konfliktnivå mellom parkeringsvaktene i det kommunale parkeringsselskapet og bilførere med innvandrerbakgrunn, og de ansatte opplevde store frustrasjoner i arbeidssituasjonen. De ansatte følte at reaksjonene de ble møtt med var overdrevne og vanskelige å forstå. Ledelsen arrangerte kurs i tverrkulturell forståelse for de ansatte med utgangspunkt i parkeringsvaktens arbeidssituasjon og arbeidsforhold, og det ble lagt inn en modul om konflikthåndtering. Et informasjonsark med parkeringsreglene ble oversatt til seks aktuelle språk. Informasjonen ble spredd via bibliotek, voksenopplæring, helsestasjoner og gjennom en rekke andre kanaler. Kompetansehevingstiltaket ga økt mestringsnivå for de ansatte, og konfliktnivået ble vesentlig redusert. Informasjonen bidro også til at kommunikasjonen med publikum gikk lettere og med færre misforståelser.

Lauritsen. K. og Berg. B (2004): Med kurs for tverrkulturell kompetanse – Hordalandsmodellen. Hordaland fylkekommune.

Boks 12.5 Erfaringer fra skatteetaten

Ansatte i skatteetaten hadde store kommunikasjonsproblemer i kontakt med brukere med innvandrerbakgrunn. Det ble oppfattet som særlig vanskelig å forklare regler og retningslinjer knyttet til registrering av personopplysninger. Etaten fikk mange rasismeanklager mot seg. Det ble satt i gang en større prosess, med blant annet kurs for skrankepersonell fra folkeregister og likningskontor over hele landet, som hadde som mål å øke kompetansen i flerkulturell forståelse. Det ble også utviklet en veiledningsbrosjyre for å øke bevisstheten rundt bruk av tolk. Resultatene av denne satsingen var blant annet et større fokus på kundebehandling og en større bevissthet rundt ansettelse i etaten, med oppfordring til personer med innvandrerbakgrunn om å søke ledige stillinger. Internt vektlegger etaten holdningsskapende arbeid, og etaten har en egen mangfoldspris.

Berg, T., Bøhle Aarhus, K., Breivik, S., Indseth, T. og Bjerkås, T. (2003): Forstå og bli forstått. Humanistisk prosjektsemester, Universitetet i Oslo.

12.4.1 Mangel på valgmuligheter

Regjeringen ønsker å fremme valgfrihet og mulighet for individuell tilpasning, også når det gjelder velferdstjenester og tjenester som er offentlig finansiert. I deler av landet kan det imidlertid være markedsmessige problemer med å finne alternative tilbydere, og færre muligheter til å tilby alternative tilbud hos en og samme tjenesteleverandør.

Det finnes også samfunnsområder og tjenester hvor det ikke er mulig eller ønskelig å ha alternative tjenesteytere. Dette gjelder særlig områder der staten utøver myndighet, for eksempel barnevern, politi og rettsvesen. Tjenesteytere som er alene på sitt område, har i så måte et særskilt ansvar for å tilrettelegge for ulike individuelle behov, siden brukeren i realiteten ikke har muligheter til å velge en annen tjenesteyter.

12.4.2 Situasjoner som krever varsomhet

Regjeringen mener at et viktig kriterium for å vurdere spesiell tilrettelegging til ulike behov er når

brukeren er i en situasjon eller en livsfase der de er ekstra sårbare. Dette gjelder særlig situasjoner som er knyttet til kropp og bluferdighet, og til forhold rundt fødsel og død. I slike situasjoner kan det oppleves som spesielt vanskelig å bli pådyttet ritualer, skikker eller praksiser man ikke er fortrolig med eller som ikke er forenlig med egne oppfatninger om rett og galt. Hva slags tilpasning som skal iverksettes må skje i dialog med aktuelle brukere.

Regjeringen mener at religiøs tilhørighet og tro er spesielt viktig å ta hensyn til fordi det berører den troendes identitet. Praktiske og enkle tilpasninger kan ha stor symbolsk betydning, og betyr mye for å føle seg respektert og inkludert. En del tilpasninger gjøres allerede, både innenfor private tilbud og i det offentlige. Det er for eksempel opprettet et muslimsk begravelsesbyrå – Al-Khidmat – i Oslo, og Lovisenberg Diakonale Sykehus i Oslo har gjennomført et prosjekt knyttet til religiøse og kulturelle forskjeller i forbindelse ved dødsleie. Etater som har ansvar for gravferd (i hovedsak kirkelige fellesråd) legger til rette for gravskikker etter de aktuelle religioners behov, som i det nye båretakket i Asker.

Boks 12.6 Muslimer vil fjerne grisetegning

Av Olga Stokke, Aftenposten

Noen muslimer synes det er helt på trynet at andre muslimer har klaget på at Sørlandet sykehus i Kristiansand har en tegning av en gris hengende på barneavdelingen. Sykehuset vurderer å fjerne tegningen.

Grisebildet, egentlig en naiv strektegning av en gris, henger på døren til rom 177 på barneavdelingen på Sørlandet sykehus i Kristiansand. Like før påske mottok direktøren en del henvendelser fra muslimer som føler ubehag ved at sykehuset har bilde av en gris til å pynte opp avdelingen.

– Vi har vel kommet til at vi skal fjerne tegningen. For oss nordmenn virker dette rart og komisk, men for muslimer er det alvor, sier avdelingsleder Bothild Kvernland ifølge NTB.

Mohammed Arshad Dar, leder av Det Muslimske Trossamfunn for Agder-fylkene, er glad grisebildet skal fjernes. For 10-12 år siden besøkte han selv barneavdelingen, og han husker fremdeles at grisebildet irriterte ham.

Men ikke alle muslimer får piggene ut av grisebildet.

– Det er griser i barnebøker, skolebøker, tegneserier som for eksempel De tre små griser. Overalt er det tegninger av det dyret, som er skapt av Gud, men som ifølge islam er forbudt å spise. Dette er en fillesak, sier Faiz Alam, leder av Minhaj ungdom, i Idara Minhaj-moskeen.

– Hvis man begynner å ta opp at det er griser overalt i dette samfunnet, fører det til enda

større fordommer mot muslimer. Muslimer arbeider i pizzabransjen hvor det brukes svinekjøtt. Klart nordmenn reagerer på dette, sier Alam. Abed Nagem, muslim og turnuslege i Hamar, ser heller ikke problemet med grisebildet.

– Unnskyld meg, dette er en latterlig sak. Ifølge islam er det forbudt å spise svin, men det er verken forbudt å henge opp bilder av griser eller å snakke om griser. Aper kan sikkert fornærme noen, skal man fjerne bilder av aper da? Vi bør respektere andre folks vaner, sier Nagem.

Islam-ekspert og førsteamanuensis ved Universitetet i Oslo, Kari Vogt, sier ifølge NTB at sykehuset gjør lurt i å finne et bilde av et litt mer konfliktløst dyr.

– For muslimer og jøder er gris urent. En muslimsk kvinne som kommer til sykehus med sitt syke barn, vil reagere ganske sterkt på å se bilde eller tegninger av griser. For muslimer betyr grisebilder omtrent det samme som tegninger av djevler eller hoggorm gjør for oss. Mange nordmenn ville blitt urolige hvis de kom til en utenlandsk sykehusavdeling full av orme-tegninger, sier Vogt.

Fra Aftenpostens nettutgave 27. april 2003.

Det finnes samtidig mange ulike tolkninger og trosretninger innenfor samme religion, og hvert enkelt individ forholder seg også ulikt til religiøse påbud og skikker. Mange er ikke-troende, og det går ikke alltid klare skiller mellom religiøst begrunnede behov, og behov og skikker som stammer fra tradisjon eller kultur. Regjeringen mener som hovedregel at det må gjøres en konkret vurdering fra tilfelle til tilfelle om hvilke behov eller praksiser en bør ta hensyn til i tjenesteytingen. Brukerne kan også være delt i synet på om tilrettelegging er nødvendig eller ikke, jf. boks 12.6.

12.4.3 Nye brukere og nye behov

Innvandring til Norge medfører nye brukergrupper og nye behov blant brukerne som det offentlige tjenesteapparatet ikke har mye erfaring med.

Flyktninger utgjør en betydelig del av innvandringen til Norge, og anslagsvis 5-30 prosent av disse har deltatt i krigshandlinger, har vært utsatt for tortur, vært vitne til vold og overgrep eller vært utsatt for andre traumatiske hendelser. Det er derfor behov for økt kunnskap og kompetanse i hjelpeapparatet i forhold til flyktningers særskilte helsesituasjon og behov, jf. meldingens kapittel 9.2.4.

Nye behov kan også springe ut fra selve migrasjonen. Migrasjon innebærer ofte nye kostholds- og aktivitetsvaner og andre livsstilsendringer. Enkelte livsstilssykdommer er derfor mer utbredt blant enkelte innvandrergrepper enn i befolkningen som helhet. Det er for eksempel overhyppighet av diabetes type 2 hos voksne fra bl.a. Pakistan og Marokko, jf. vedleggets kapittel 6.3.3. Dette skaper nye utfordringer for helseper-

Boks 12.7 Lovisenberg Diakonale sykehus i Oslo

Ca. 30 prosent av Lovisenberg sykehus sine pasienter tilhører språklige, religiøse eller etniske mindretall, og sykehuset tilrettelegger sine tjenester i forhold til den sammensatte brukergruppen på ulike måter. Sykehuset har muligheter for stell av døde i tråd med ulike religiøse skikker, det tilbys halal-mat som en del av den ordinære menyen og det er utviklet eget informasjonsmateriell og -opplegg rettet mot pasienter med bakgrunn i Pakistan som har diagnosen diabetes. Sykehuset har erfart at arbeidet for å forbedre informasjonen til denne pasientgruppen også har hatt positive effekter i arbeidet med andre pasientgrupper.

sonell i forhold til hvordan slike sykdommer bør forebygges og behandles, jf. boks 12.7.

Det har inntil nylig vært få eldre med innvandrerbakgrunn i Norge, jf. vedleggets kapittel 1.2.5. Nå øker antallet, og det blir dermed nye typer brukere av velferdstjenester for eldre. På landsbasis er det imidlertid foreløpig få eldre fra ikke-vestlige land. Få kommuner har flere enn ti eldre fra samme nasjonalitetsgruppe.

På landsbasis vil behovene for pleie- og omsorgstjenester for disse gruppene først komme sterkere til uttrykk om noen år, men det bør allerede nå planlegges for hvordan deres behov skal møtes, jf. kapittel 12.4.5. Det vil i den sammenheng være nyttig å dra veksler på erfaringene fra Oslo kommune, som er den kommunen med flest eldre med innvandrerbakgrunn, jf. vedleggets kapittel 6.3.6. Omsorgstjenester for den eldre befolkningen kan organiseres på ulike måter. Mulige alternativer er bruk av tospråklig ansatte i hjemmetjenester, botilbud for eldre med samme språk- og kulturbakgrunn eller egne avdelinger på sykehjem for personer som tilhører samme språklige eller religiøse gruppe. I Oslo har det i mange år eksistert et jødisk aldershjem drevet av en privat stiftelse. Oslo kommune har blant annet startet opp Grønland Flerkulturelle Eldresenter, som tilbyr tilpasset matservering, slik som muslimsk tilberedt halalkjøtt, tidsskrifter og aviser på språk som urdu og tyrkisk, og tilgang på internasjonal satelittfjernsyn som arabiske Al-Jazeera.

12.5 Bedre offentlige tjenester

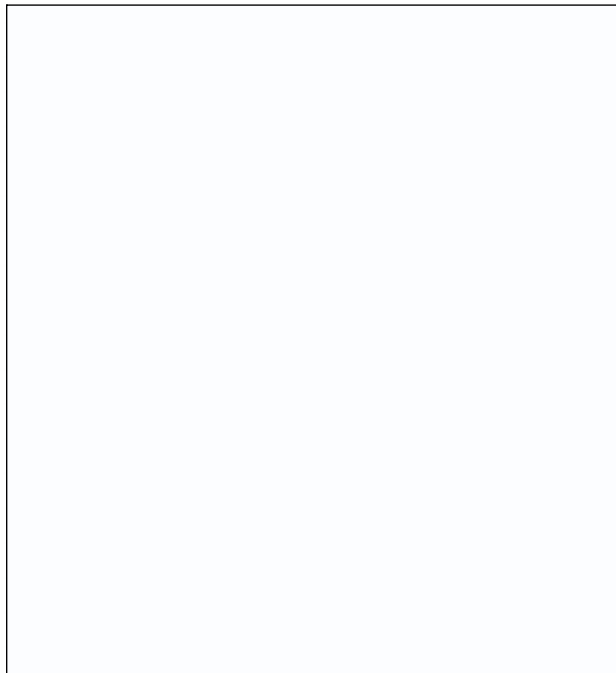
Regjeringen mener at det gjøres mye godt arbeid allerede blant offentlige tjenesteytere og kommuner når det gjelder tilpasning og tilrettelegging av offentlig sektor. Samtidig bruker offentlige virksomheter tid og ressurser på å finne fram til tiltak som tidligere har vært prøvd ut andre steder. Regjeringen mener at det i enda større grad må satses på kompetansespredning og på å formidle gode modeller og praktiske tilnærmingmåter.

12.5.1 Kompetanseheving og veiledning

Regjeringen går inn for at flest mulig offentlig ansatte skal få tilbud om kompetanseheving for å styrke forståelsen og samhandlingskompetansen med nye brukergrupper. Generell kompetanseheving er viktig for å bevisstgjøre tjenesteytere i å møte brukere som er annerledes enn tjenesteyteren selv. Mer detaljert kultur- og gruppekunnskap er særlig viktig for tjenesteytere som i stor grad forholder seg til faste målgrupper. Hva slags kompetanse tjenesteyteren bør tilegne seg, er avhengig av hva slags tjenester de yter, på hvilket felt og for hvilke grupper.

Regjeringen anser at kompetansesentra/enheter innenfor ulike fagsektorer er en god modell for å bidra til kompetanseheving. Slike kompetanseenheter bør ha ansvar for kontinuerlig kartlegging og oppsummering av erfaringer, identifisere barrierer for likeverdig tjenesteyting, framskaffe ny kunnskap, utvikle gode arbeidsverktøy og metoder, videreformidle erfaringer og bidra til at nye arbeidsformer og ordninger implementeres innen sektoren. Et eksempel er Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO), som ble opprettet 1. januar 2004 ved Høgskolen i Oslo. Senteret skal drive kompetanseoppbygging blant barnehageeiere, skoleeiere, skoleledere og lærere, høyskoler og universiteter. Andre kompetansesentra er Nasjonalt kompetanseenheter for minoritetshelse (NAKMI). NAKMI arbeider for et best mulig helsetilbud til minoritetsgrupper med flyktning- og innvandrerbakgrunn gjennom å framskaffe, samordne og formidle tverrfaglig kunnskap og kompetanse.

I regjeringens handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002-2006) inngår flere tiltak som har som mål å øke kompetansen innenfor offentlig sektor. Blant annet har Utlendingsdirektoratet (UDI) satt i gang et forsøks- og utviklingsprogram for å framskaffe kunnskap om hvordan det offentlige kan øke sin kompetanse i å yte gode tjenester



til en flerkulturell befolkning. UDI arbeider også generelt med å øke kompetansen på dette feltet i offentlig sektor, og har opprettet et nasjonalt nettverk for minoritetsperspektiv i offentlig tjenesteyting. Nettverkets formål er kunnskaps- og informasjonsutveksling, faglig utvikling, gi kjennskap til hverandres arbeid og gjensidig inspirasjon for fagpersoner og ressurspersoner som jobber med kompetanseheving og flerkulturell forståelse (<http://www.udi.no/mot>).

12.5.2 Rekruttering

Mangfold i arbeidsstyrken kan heve kompetansenivået og sikre at virksomheten blir bedre i stand til å løse ulike utfordringer. Aktiv rekruttering av arbeidstakere med ulik bakgrunn er et virkemiddel i arbeidet med å tilpasse offentlig tjenesteyting. I mange sektorer er det en klar fordel å ha ansatte som kan kommunisere direkte med brukere på andre språk enn norsk. Eldreomsorg er tidligere nevnt som et eksempel, og erfaringer viser at tospråklige lærere er en ressurs på skoler blant annet i samarbeidet mellom skole og hjem. Å ha kollegaer som er annerledes enn seg selv, bidrar også til at vante forestillinger og stereotyper får korreksjoner. En offentlig institusjon eller etat med ansatte som gjenspeiler befolkningen, kan også bidra til at brukere med ulike bakgrunn i større grad får tillit til etaten.

12.5.3 Brukerevalueringer

Målet med statens moderniseringsprogram er å gjøre offentlig sektor mer brukerrettet, enklere og mer effektiv. Regjeringen går derfor inn for at brukerevalueringer skal innføres som krav til statlige etater og tjenesteytere i løpet av 2005. Brukerevalueringer skal brukes for å sikre tjenester som er tilpasset den enkelte og som gir brukerne innflytelse på tjenestene. I tråd med målet om delegering har sektorene selv et ansvar for å følge opp at deres tjenesteprodusenter utfører brukerundersøkelser. Regjeringen understreker at det er viktig at erfaringer fra brukere med innvandrerbakgrunn, eller fra brukere som tilhører religiøse eller kulturelle minoriteter, kommer tydelig fram.

Å brukerette tjenestetilbudene innebærer også at det åpnes opp for at brukerne selv kan bidra aktivt til å finne gode løsninger. Regjeringen oppfordrer til hyppigere samarbeid mellom lokale og sentrale myndigheter, og representanter for innvandrere og etterkommere, jf. meldingens kapittel 9. Samarbeidet kan skje ved at sentrale og lokale myndigheter innleder en mer strukturert dialog med frivillige organisasjoner som representerer innvandrere og ulike minoritetsgrupper. Spørsmålet om representativitet må løses pragmatisk og ut fra hva som er mest praktisk i den enkelte situasjonen. I tillegg er det viktig at personer med innvandrerbakgrunn deltar i ordinært politisk arbeid og interesseorganisasjoner, og at de rekrutteres til ulike yrker og samfunnsoppgaver slik at minoritetsperspektivet finnes blant ansatte og tillitsvalgte.

UDIs erfaringer og kunnskap må benyttes i moderniseringsarbeidet i både statlig og kommunal sektor framover, jf. kapittel 12.4.1.

12.5.4 Forvaltningsloven og utredningsinstruksen

Forvaltningsloven er den loven som pr. i dag i størst grad sier noe om forhold av betydning for likeverdig offentlig tjenesteyting. I henhold til lovens § 11 har forvaltningsorganene innenfor sitt saksområde en alminnelig veiledningsplikt. Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å ivareta sine behov på best mulig måte. Forvaltningsorganer som behandler saker med en eller flere private parter, skal på eget initiativ vurdere partenes behov for veiledning om blant annet lover, forskrifter og vanlig praksis på det aktuelle saksområdet, og partenes rettigheter og plikter.

I utredningsinstruksen inngår plikt til å utrede konsekvenser av offentlige reformer, regelendringer og andre tiltak. Alle vesentlige forhold som kan ha betydning for vurderinger av forslag skal utredes. På bakgrunn av målsettingen om likebehandling uavhengig av språklig, kulturell og religiøs bakgrunn, vil regjeringen understreke plikten til å utrede konsekvenser for innvandrerbefolkningen der dette er relevant og vesentlig.

Som en hjelp til statlige instanser vil det bli utarbeidet en egen veileder til utredningsinstruksen knyttet til innvandrere og minoritetsperspektivet. Formålet med veilederen er å sikre et bedre beslutningsgrunnlag for offentlige tiltak før de gjennomføres. Veilederen ventes å foreligge i 2005. Ansvarlig er Kommunal- og regionaldepartementet.

12.5.5 Tilpasning av tjenester og tilbud: Eksempel eldre

Som beskrevet i kapittel 12.4.3 vil gruppen av eldre førstegenerasjons innvandrere øke i årene som kommer. Dette innebærer at pleie- og omsorgstjenestene må imøtekomme nye brukergrupper. Den enkelte kommune bør selv ta initiativ til å kartlegge antallet personer med innvandrerbakgrunn, nasjonalitet og alder. Ut fra lokalt registrerte behov må tjenestene tilrettelegges slik at de kan tilpasses alle, uavhengig av språk, kultur, religion, alder og diagnose. De største utfordringene antas å være overfor personer med særskilte behov, bl.a. personer med demens, personer med behov for smertelindring, og personer som er i livets siste fase.

Regjeringen vil i løpet av våren 2005 kartlegge hvilke ressurser og behov kommunene har når det gjelder å tilrettelegge pleie- og omsorgstjenester for minoriteter, jf. regjeringens handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002-2006). Ansvarlig er Arbeids- og sosialdepartementet.

Regjeringen vil gjennom rekrutteringsplanen Rekruttering for bedre kvalitet, som skal virke i perioden 2003-2006 (jf. St.meld. nr. 45 (2002-2003)) Betre kvalitet i dei kommunale pleie- og omsorgs-

nestene) utarbeide tilbud til innvandrere med utdanning fra utlandet som trenger supplerende opplæring for å oppnå autorisasjon som hjelpepleier eller sykepleier. Dette vil bedre sjansene for at brukere som trenger informasjon på et annet språk faktisk får det, og vil også styrke de ansattes kompetanse blant annet når det gjelder kulturforståelse og religionens betydning. Ansvarlig er Arbeids- og sosialdepartementet.

Arbeids- og sosialdepartementet vil i løpet av høsten 2004 starte samarbeid med Norsk Pensjonistforbund og Kommunenes Sentralforbund om å finne fram til gode eldresentre som møtested for eldre innvandrere, og formidle slike erfaringer til kommunene. Ansvarlig er Arbeids- og sosialdepartementet.

12.5.6 Styrke Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn som service- og informasjonsorgan i religionssaker

Regjeringen ser Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn som et viktig organ når det gjelder å skape forståelse for og kunnskaper om problemer som ulike grupper kan møte i praktisering av sin religion. En av Samarbeidsrådets viktigste oppgaver, nedfelt i formålsparagrafen, er å skape muligheter for dialog over tros- og livssynsgrenser. Samarbeidsrådet fokuserer både på dialog som prosess med sikte på bedre forståelse av hverandres verdier, og på dialog som verktøy til å løse felles utfordringer i et flerreligiøst samfunn. Utviklingen av religiøst mangfold øker behovet for at det finnes ett organ der ulike tros- og livssynssamfunn kan henvende seg i ulike saker for veiledning og hjelp. Eksempler på slike vanskelige saker kan gjelde bruksendring for bygg, gravferdsordninger, muligheter for bønn i skoletiden og import av kosherkjøtt.

Regjeringen ønsker å styrke Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn slik at de kan ivareta denne oppgaven. Ansvarlig er Kultur- og kirkedepartementet.

13 Hvem gjør hva? Ansvarsfordeling

13.1 Sektoransvar og samordning

Innvandrerbefolkningen utgjør en vesentlig del av Norges befolkning. Dette innebærer at alle myndigheter og sektorer må forholde seg til personer eller grupper med innvandrerbakgrunn i sitt arbeid.

Prinsippet om sektoransvar innebærer at den enkelte fagmyndighet har ansvaret for tjenestetilbudet til alle grupper av befolkningen. Fagmyndigheter på ulike sektorer og forvaltningsnivåer har på sine områder samme ansvar for personer med innvandrerbakgrunn som for den øvrige befolkningen. Dette prinsippet skal fortsatt ligge til grunn for organiseringen av offentlige tjenester.

I tråd med sektoransvarsprinsippet skal de enkelte fagmyndighetene følge og evaluere situasjonen for personer med innvandrerbakgrunn på sine ansvarsområder. Det må vurderes kontinuerlig om det er behov for tilpasninger eller tiltak for å sikre at alle i befolkningen får del i tjenestetilbudet. Hver fagmyndighet må ha kompetanse om problemstillinger som spesielt angår grupper med spesielle behov innenfor sine ansvarsområder, og ivareta innvandrer- og minoritetsperspektivet i sitt generelle arbeid.

Ved at ulike forvaltningsorganer har ansvaret for utvikling og tilpasning av tiltak og politikk rettet mot personer med innvandrerbakgrunn på sine områder, risikerer man at ansvaret for denne gruppen pulveriseres, og at politikkutvikling og tiltak ikke sees i sammenheng. Det er også en fare for at det ikke opparbeides spisskompetanse knyttet til spesifikke problemstillinger, og at arbeidet som gjøres i de ulike organene ikke målrettes i tilstrekkelig grad. Kommunal- og regionaldepartementet har derfor et særskilt ansvar for å samordne politikkutviklingen på feltet, og for å sikre at innvandrer- og minoritetsperspektivet er en naturlig del av alle fagmyndigheters arbeid og politikkutvikling.

Det er etter regjeringens mening behov for å styrke sektoransvaret, og også å styrke Kommunal- og regionaldepartementets rolle som samordningsorgan. Mangelen på konkrete målsettinger når det gjelder sektormyndighetenes arbeid over-

for innvandrerbefolkningen er en viktig årsak til at introduksjons-, integrerings- og inkluderingsarbeidet overfor nye innvandrere ikke har vært drevet effektivt nok. Klarere målsettinger på alle samfunnsområder er en forutsetning for mer effektiv ressursbruk, og for å motvirke systematiske og store forskjeller i livssituasjon for ulike befolkningsgrupper etter etniske kjennetegn. Kommunal- og regionaldepartementet skal styrke sin oversikt over hva departementenes gjør for å trekke innvandrer- og etterkommerperspektivet inn i arbeidet på sine ansvarsfelt, for bedre å ivareta samordningsoppgaven.

Regjeringen vil starte et arbeid for å utvikle målbare og konkrete mål for hva fagdepartementene skal oppnå innenfor eget ansvarsområde i forhold til målgruppene i stortingsmeldingen. Det skal utredes hvordan departementene systematisk kan rapportere på måloppnåelsen. Ansvarlig er Kommunal og regionaldepartementet i samarbeid med øvrige departement.

13.2 Organisering av forvaltningsapparatet på innvandrings- og integreringsfeltet

13.2.1 Kommunal- og regionaldepartementet

Kommunal- og regionaldepartementet har det overordnede ansvaret for innvandrings-, flyktning- og integreringspolitikken. Departementet bidrar til å utvikle kunnskapsgrunnlaget for politikkutformingen, og til å klargjøre og formidle overordnede politiske målsettinger. I 2001 ble ansvaret for hele utlendingsfeltet samlet i det samme departementet da Utlendingsavdelingen i Justisdepartementet ble flyttet over til Kommunal- og regionaldepartementet. Hensikten med dette var å sikre samordning og sammenheng mellom regulerings- og integreringsoppgaver.

I tillegg til samordningsoppgaver har departementet et særskilt ansvar for utlendingsloven, herunder retningslinjer for utlendingskontroll, mottak, bosetting og tilrettelegging for tilbakevending for flyktninger. Statsborgerloven og intro-

duksjonsloven ligger også under departementets ansvarsområde. Fra og med 1. januar 2004 overtok Kommunal- og regionaldepartementet det økonomiske og administrative ansvaret for norsk-opplæring av voksne innvandrere fra Utdannings- og forskningsdepartementet. Kommunal- og regionaldepartementet skal samordne og utvikle regjeringens arbeid mot rasisme og diskriminering, og har blant annet ansvar for å utarbeide forslag til en ny lov mot diskriminering på grunnlag av etnisitet, religion mv., og ansvar for oppfølging av regjeringens handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002 – 2006).

Departementet har det overordnede ansvaret for styringen av Utlendingsdirektoratet (UDI), som iverksetter innvandrings-, flyktning- og integreringspolitikken. Videre har departementet etatsstyringsansvar for Utlendingsnemnda (UNE), Senter mot etnisk diskriminering (SMED) og Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM). UNE er et frittstående forvaltningsorgan som behandler klager på UDIs vedtak etter utlendingsloven. SMED er et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, som har som hovedoppgave å yte rettshjelp i saker om diskriminering på grunnlag av trosbekjennelse, hudfarge, nasjonal eller etnisk opprinnelse, og å dokumentere og overvåke art og omfang av slik diskriminering, jf. meldingens kapittel 5.3.2. KIM er et frittstående, rådgivende organ for myndighetene. KIMs sekretariat er lagt til UDI.

13.2.2 Utlendingsdirektoratets integreringsoppgaver

Siden integreringsarbeid skjer der hvor folk bor og lever, har kommunene vært UDIs viktigste målgruppe. Viktige arbeidsmetoder har vært informasjons- og opplæringsvirksomhet, samt forsøks- og utviklingsarbeid og kunnskapsspredning gjennom faglige nettverk. UDI har også rapportert systematisk på kommunenes integreringsarbeid gjennom egne kommunerapporter, og på forekomst og typer av rasisme og diskriminering i samarbeid med innvandrersorganisasjoner.

I årene forut for innføringen av introduksjonsordningen og introduksjonsloven fra 1. september 2004, drev UDI forsøksvirksomhet i nærmere 30 kommuner, fordelte stimuleringsmidler til 276 kommunale prosjekter, gjennomførte omfattende opplæringsvirksomhet og ga informasjon, råd og veiledning over hele landet. UDI har drevet en veiledningstjeneste av eksterne eksperter for å forebygge rasistisk motivert vold og fremmedfiend-

lighet i lokalsamfunn. UDI har også utviklet kunnskap og spredt gode eksempler fra foregangsbedrifter og kommuner som var tidlig ute med en bevisst rekrutterings- og personalpolitikk overfor innvandrere. UDI har bidratt til utvikling av metoder og modeller for flerkulturell forståelse som kan styrke minoritetsperspektivet i offentlig tjenesteyting. UDI er nasjonal fagmyndighet i tolking for offentlig tjenesteyting, og har forsøksvirksomhet knyttet til bl.a. tolking via skjerm. UDI arbeider også med å etablere et nasjonalt tolkeregister og permanent tolkeutdanning, og tester tolker.

UDI fordeler økonomisk støtte til drift av lokale innvandrersorganisasjoner og lokalt holdningsskapende arbeid via fylkeskommunene og direkte til landsdekkende organisasjoner på innvandrerfeltet. I tillegg fordeler UDI tilskuddsmidler til kommunale innvandrer tiltak.

13.2.3 Behov for nye løsninger

Siden UDI ble etablert i 1988 har det skjedd betydelige endringer som gjør at utfordringene på innvandringsfeltet er mye større og mer komplekse enn for 15 år siden. Mest synlig er endringen som har skjedd i den norske befolkningen som følge av innvandringen. Nærmere hver tolvte innbygger i Norge er nå født i utlandet. Dette innebærer økte oppgaver både på flyktning- og innvandrings-siden, og større utfordringer når det gjelder å utforme en politikk som skal sikre at innvandrere får de samme mulighetene til å delta i samfunns- og arbeidslivet som befolkningen for øvrig.

UDI har også forandret seg mye siden opprettelsen. Pr. 1. januar 2004 hadde UDI en bemanning på over 700 årsverk, dvs. at direktoratet har fem ganger så mange ansatte som i 1988. Hovedårsaken til dette er den sterke økningen i tallet på søknader om asyl, oppholds- og arbeidstillatelser, familiegjennforening og andre saker. Oppgavene knyttet til håndheving av utlendingsloven er i dag dominerende i UDI. Blant folk flest betraktes UDI i dag som et organ som avgjør søknader etter utlendingsloven. Dette kan skape et legitimitetsproblem i forhold til direktoratets arbeid med integreringsspørsmål.

På denne bakgrunn er det behov for å se på løsninger som gjør det mulig å styrke arbeidet for mangfold gjennom inkludering og deltakelse. Kommunal- og regionaldepartementet ga derfor konsultentselskapet PLS Rambøll Management våren 2004 i oppdrag å vurdere om det er hensiktsmessig med en annen organisering av forvaltningsapparatet på innvandrings- og integre-

ringsfeltet enn i dag. Departementet ønsket for det første en vurdering av om en deling av UDI vil gi en styrket innsats og bedre effekt i det langsiktige arbeidet. Departementet ønsket også å få vurdert om det er andre organisasjonsendringer som bør gjennomføres istedenfor eller i tillegg til en deling av UDI, for eksempel endringer i arbeidsdelingen mellom direktorat og departement eller andre virksomheter, herunder fylkesmannsembetene, kommunene og det planlagte håndhevingsapparatet for diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet.

Hensikten med en omorganisering av forvaltningsapparatet er å oppnå en styrket, mer koordinert og mer målrettet innsats for å inkludere innvandrere i det norske samfunnet. Ved en ny organisering av feltet vil det være avgjørende å sikre eksistensen av gode og kompetente miljøer og enheter, som kan utvikle gode praksiser og spre kompetanse og gode eksempler til kommuner og andre viktige aktører i integrerings- og inkluderingsarbeidet.

PLS Rambøll Management gjennomførte våren/sommeren 2004 en analyse av forvaltningsapparatet på feltet, og leverte sin rapport med forslag til organisatoriske endringer i august 2004. I rapporten påpekes det blant annet at det er en rimelig klarhet med hensyn til de overordnede målene for den kortsiktige integreringsinnsatsen, men ikke i samme grad for den langsiktige integreringsinnsatsen. Både når det gjelder den kortsiktige og langsiktige integreringsinnsatsen mangler det ifølge rapporten en konkretisering av målsettingene. Rapporten viser også til at det er uklarhet om de ulike forvaltningsorganenes roller og oppgaver på integreringsfeltet. På bakgrunn av evalueringen av dagens organisering foreslås endringer i organiseringen av forvaltningsapparatet. Rapporten er tilgjengelig på Kommunal- og regionaldepartementets hjemmeside på Internett (<http://odin.dep.no/krd/norsk/publ/rapporter/bn.html>).

Regjeringen vil vurdere rapportens forslag med sikte på å legge fram forslag til endringer i organiseringen av arbeidet på feltet, for Stortinget våren 2005.

13.3 Kommunene

Prinsippet om sektoransvar gjelder også på kommunalt nivå. Personer med innvandrerbakgrunn skal ha samme tilgang på ordinære kommunale tjenester (sosialtjenester, helse, skole, kultur, bar-

nehage osv.) som enhver annen innebygger i kommunen. Kommunene må i planleggingen og utformingen av sine tjenester og tiltak ta utgangspunkt i at befolkningen er sammensatt, jf. meldingens kapittel 12.

Kommunal handlefrihet og kommunalt selvstyre er viktige prinsipper for regjeringen, prinsipper som også gjelder for politikk for innvandrerbefolkningen. Statlig styring av kommunesektoren skjer gjennom utformingen av rammer og fastsetting av overordnede mål. Kommunene har imidlertid noen særskilte oppgaver i forhold til flyktninger, personer med opphold på humanitært grunnlag og deres familier.

Dersom en kommune bosetter flyktninger etter avtale med staten ved UDI, mottar kommunen integreringstilskudd pr. bosatt flyktning, jf. vedleggets kapittel 4.1.1. Dette er et rammetilskudd som utbetales over fem år og som skal finansiere kommunenes gjennomsnittelige utgifter til tolk, bolig, introduksjonsprogram, og til eventuelt andre ekstraavgifter innenfor helsetjenester, barnehage med mer. Bosetting av flyktninger er ikke lovpålagt kommunene. Derimot er kommunene fra 1. september 2004 pålagt ved lov (introduksjonsloven) å tilby et introduksjonsprogram for bosatte innvandrere, jf. meldingens kapittel 9.2.3. Loven regulerer og setter dermed standard for store deler av kommunenes arbeid med nyankomne innvandrere. Regjeringen planlegger videre å innføre en ny ordning for norskopplæringen fra 1. januar 2005. En viktig del av forslaget er at kommunene får en plikt til å tilby norskopplæring for voksne innvandrere. Dette er en del av en større reform, jf. meldingens kapittel 9.2.2, og regjeringen tar sikte på at ordningen kan tre i kraft våren 2005.

Kommunene har ingen andre lovpålagte oppgaver som er særlig knyttet til innbyggere med innvandrerbakgrunn, men har ansvar for dem på lik linje med det ansvaret kommunen har for alle innbyggerne i kommunen. Det generelle ansvaret og arbeidet for å øke innvandrerbefolkningens deltakelse på ulike samfunnsarenaer ut over det som dreier seg om kvalifisering av nyankomne, innebærer blant annet å sørge for at de kommunale tjenestene er tilgjengelige og tilpasset brukere med innvandrerbakgrunn, og å legge til rette for gode forhold mellom kommunens innbyggere. UDI har utgitt flere rapporter som blant annet beskriver kommunenes arbeidsmetoder og erfaringer i arbeidet med flyktninger og innvandrere.

13.4 Frivillige organisasjoner

Et aktivt og levende sivil samfunn og frivillige organisasjoner er etter regjeringens syn en viktig forutsetning for utvikling av demokrati og deltakelse i samfunnet. De frivillige organisasjonene er viktige demokratiske aktører som kanalisere politiske og kulturelle impulser fra befolkningen inn til beslutningstakere og offentlige myndigheter. Å kunne påvirke og ha innflytelse over sin egen hverdag, enten det er i nabolaget, i skolen, gjennom kulturaktiviteter eller på det politiske planet, er viktig for enkeltmenneskets mestring av egen tilværelse og dermed selvrespekt. Deltakelse i frivillige organisasjoner gir medlemmene viktige impulser og sosial kompetanse, som igjen er viktig for annen samfunnsdeltakelse. Videre kan deltakelse i frivillige organisasjoner også fungere som springbrett til videre deltakelse i det politiske liv, enten lokalt eller nasjonalt. I tillegg er et mangfold av lokale organisasjoner viktig for myndighetene som dialog- og samarbeidsparter.

Frivillige organisasjoner kan være gode og alternative leverandører av ulike tjenester og tilbud til befolkningen og supplere det offentlige tjenesteapparatet. Frivillige organisasjoner har kontakt med samfunnets grasrot og kan fange opp signaler blant folk på en helt annen måte enn det myndighetene evner, og er dermed viktige bidragsytere til myndighetenes arbeid. Samtidig kan organisasjoner sette i gang aktiviteter og tiltak på andre måter enn det myndighetene har mulighet til.

Det finnes mange eksempler på dette innenfor områder som idrett, helse, og i forhold til arbeid med barn og unge. Også når det gjelder arbeidet med integrering og inkludering, er flere frivillige organisasjoner aktive. Røde Kors og deres arbeid med å skaffe flyktningguider i kommuner som bosetter flyktninger, Selvhjelp for innvandrere og flyktninger, som bistår personer med innvandrerbakgrunn i kontakt med det offentlige tjenesteapparatet og problematikk knyttet rundt tvangsektenskap, Antirasistisk Senter, som arbeider mot rasisme og diskriminering i samfunnet, og Norsk Folkehjelps prosjekt «Gi rasisme rødt kort», er gode eksempler på hvordan frivillige organisasjoner spiller en viktig rolle.

Statlige støtteordninger til frivillige organisasjoner har form av driftsstøtte/grunnstøtte eller prosjektstøtte/aktivitetsstøtte. I tillegg kan frivillige organisasjoner og stiftelser være produsenter av tjenester som staten kjøper, for eksempel gjennom å drive barnehager, sykehjem eller skoler.

Når statens tilskudd til organisasjonene er i form av grunnstøtte, uten store føringer på hvordan tilskuddet skal benyttes, er hensikten å stimulere organisasjonen til å delta aktivt i samfunnslivet. Organisasjonene får stor frihet til selv å bestemme hvordan målene skal nås. Det viktigste her er å fremme medvirkning og engasjement. Dersom staten gir prosjekt- eller aktivitetsstøtte til en organisasjon, er dette knyttet til at organisasjonen skal utføre en spesifikk oppgave for midlene den mottar. Staten kan for eksempel lyse ut midler til å styrke kvinner med innvandrerbakgrunn sin stilling på arbeidsmarkedet, hvorpå en frivillig organisasjon får oppdraget med å utforme og gjennomføre aktiviteter. I slike tilfeller vil staten og organisasjonen være omforent om mål og virkemidler. Samtidig kan det hevdes at dersom organisasjoner i stor grad er avhengig av prosjekt- eller aktivitetsstøtte, kan deres uavhengige rolle i forhold til myndighetene bli svekket.

Det finnes en rekke landsdekkende og lokale organisasjoner som enten organiserer ulike innvandrergrupper (innvandrerorganisasjoner) og/eller retter arbeidet sitt mot deler av innvandrerbefolkningen, med det som mål å øke innvandre- res deltakelse på ulike samfunnsområder, jf. vedleggets kapittel 9.3.2. Regjeringen synes dette er svært positivt, og ønsker at innvandrerorganisasjoner i enda større grad benytter sine ressurser og sin kompetanse til å utvikle og iverksette tiltak og aktiviteter som kan bidra til økt deltakelse for personer med innvandrerbakgrunn.

Aktuelle oppgaver for frivillige organisasjoner kan for eksempel være informasjonsarbeid og veiledning rettet mot spesielle grupper, aktiviteter som bidrar til hjelp-til-selvhjelp, og bistand og veiledning til nyankomne innvandrere. Fordeler ved at frivillige organisasjoner driver aktiviteter og tiltak som supplement til det arbeidet som gjøres av offentlige myndigheter, er blant annet at organisasjonene har nærhet og kjennskap til målgruppene. De kjenner problemene og hvilke metoder og virkemidler som bør tas i bruk for å oppnå hensikten med tiltakene. På denne måten vil også arbeidet som gjøres bli mer målrettet og ofte treffe den aktuelle målgruppe bedre enn dersom offentlige myndigheter står for tiltakene, jf. meldingens kapittel 9.3.5.

Mange av de lokale og de landsdekkende organisasjonene på innvandrerfeltet gjør allerede mye godt arbeid for å øke deltakelse og styrke ulike innvandrergrupper. Samtidig har de fleste av de lokale organisasjonene begrensede ressurser, både økonomiske og menneskelige. Derfor

kan det være vanskelig for slike organisasjoner å sette i gang og drive tiltak og aktiviteter som kan være et supplement eller et alternativ til tiltak i offentlig regi.

Regjeringen er opptatt av å sikre et levende og aktivt sivilt samfunn. Derfor ønsker regjeringen både å ha en politikk som styrker frivilligheten i seg selv, samtidig som frivillige organisasjoner i større grad bør benyttes som aktører når det gjelder arbeid for å fremme integrering, inkludering

og deltakelse. Regjeringen vil oppfordre offentlige myndigheter og fagsektorer til i større grad å benytte seg av ulike innvandrersorganisasjoner og miljøer i sitt generelle arbeid. Det finnes flere eksempler på slikt samarbeid innenfor helsesektoren, for eksempel Internasjonal helse- og sosialgruppe (IHSG) og afrikanske innvandrersorganisasjoner som samarbeider med helsemyndighetene om tiltak mot hiv og aids.

14 Kunnskapsgrunnlaget

14.1 Innledning

Internasjonalt og i Norge har kunnskapsmengden og forskning om migrasjon, innvandrere, integrering og mangfold vokst betydelig de siste 10-15 årene. Det har bidratt til økt forståelse for de samfunnsmessige prosessene som innvandringen er en del av. Mesteparten av forskningen foregår i tradisjonelle innvandringsland (USA, Canada, Australia) og etter hvert også i andre vestlige og europeiske land. Forskningen har hittil i stor grad tatt utgangspunkt i den enkelte nasjonalstat og framstår blant annet derfor som fragmentert og lite kumulativ. Grunnlaget for å foreta reelle sammenlikninger mellom effekter av politikk og tiltak mellom landene med utgangspunkt i forskning og statistikk er også svakt fordi det nyttes en mengde ulike begreper og definisjoner. I tillegg er kunnskapsfeltet komplekst og mangefasettert. Det krever flerfaglige tilnærminger i forhold til samfunnsendringer og prosesser nasjonalt og internasjonalt. Sammenfattet handler innvandrings-, integrerings-, inkluderings- og mangfoldspolitikk om en rekke tema: Innvandring, utvandring og tilbakeflytting, regulering av innvandring og helhetlig flyktningpolitikk, integreringsprosesser, identitetsproblematikk og relasjoner og møter mellom grupper og enkeltmennesker, velferdspolitikk og om å motvirke diskriminering og nye sosiale og økonomiske skiller som er knyttet til migrasjon. Utviklingen i andre land og konsekvenser for migrasjon, berører også dette politikkområdet.

Sammensatte kunnskapstema utfordrer den tradisjonelle måten å organisere forskningen på. Erfaring viser at det er behov for å ha særskilte forskningsinnsatser om sentrale kjernespmål i forhold til innvandring, integrering og mangfold. Men fordi samfunn og befolkning er mer heterogen enn tidligere, stiller dette også den ordinære humanistiske og samfunnsvitenskapelige forskningen overfor nye utfordringer. Det er derfor samtidig et behov for å få innvandrings- og mangfoldsperspektiver innlemmet som en naturlig del inn i disiplin- og programforskning, i tillegg til egne satsinger.

14.2 Ansvar for forskning på innvandringsfeltet

Forskning, dokumentasjon og utviklingsarbeid er viktig for å følge med på utviklingen og målrette regjeringens integreringspolitikk og politikk for mangfold gjennom inkludering og deltakelse. I tillegg er evaluering viktig for å vurdere effektene av politikken og tiltakene som iverksettes.

Kommunal- og regionaldepartementet har en samordnende rolle i statsforvaltningen når det gjelder forskning, forsøk, statistikkutvikling og evaluering på innvandringsfeltet. Departementet skal også overvåke, samordne og bidra til å få fram relevant kunnskap om feltet i vid forstand. Det er videre et mål å bidra til at det utvikles gode fagmiljøer med bred kompetanse. For å ivareta sektoransvaret må Kommunal- og regionaldepartementet også ha kunnskap om utviklingstrender både nasjonalt og internasjonalt.

De øvrige fagdepartementer og etater har på vanlig måte ansvaret for å skaffe seg det nødvendige kunnskapsgrunnlaget ved å bidra til å få fram forskning, forsøk, evalueringer av tiltak og statistikk om innvandrerbefolkningen på sine sektorområder. I dagens situasjon er dette ivaretatt i varierende grad på de ulike områdene. Som eksempel kan det nevnes at regjeringen i 2003 opprettet NAKMI (Nasjonalt kompetansesenter for minoritetshelse), mens Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO) ved Høgskolen i Oslo ble etablert i 2004.

Regjeringen vil starte et arbeid for å utvikle målbare og konkrete mål, samt rapporteringsrutiner, for hva fagdepartementene skal oppnå innenfor eget ansvarsområde i forhold til målgruppene i stortingsmeldingen. Kunnskap vil være et viktig redskap i denne sammenheng for å identifisere kritiske punkter, lage realistiske mål og evaluere politikken.

14.3 Forskning

Målet er at det løpende pågår kvalitativ god og kritisk samfunnsvitenskapelig og humanistisk fors-

kning av relevans for politikken for mangfold gjennom inkludering og deltakelse. I tillegg til grunnforskning, er det stort behov for anvendt forskning. Målet er å kunne møte raske samfunnsendringer med forskningsbasert kunnskap og slik legge grunnlaget for en målrettet politikk basert på effektive virkemidler. Midler til forskning kanaliseres blant annet gjennom Norges forskningsråd til programmer og satsinger. Kommunal- og regionaldepartementet lyser også ut oppdrag om anvendt forskning og evalueringer i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser.

Fram til 2000 var forskning om internasjonal migrasjon og etniske relasjoner (IMER) konsentrert i et program og administrert av Norges forskningsråd. Dette var det fjerde i rekken av programmer på innvandringsfeltet siden 1985 i forskningsrådssammenheng og med Kommunal- og regionaldepartementet som hovedfinansior. I tillegg har programmet Tvungen migrasjon (1997-2002) finansiert forskning om migrasjon og folkeforflytninger som følge av krig, konflikt og ødelagte muligheter for å livnære seg. Programmet Tvungen migrasjon har stort sett hatt utviklingen i den sørlige og østlige delen av verden som utgangspunkt, mens IMER-forskningen har sett på forholdene i Vest-Europa, Nord-Amerika og situasjonen i Norge. IMER-satsingen i perioden 2002 til 2004 forsker på tema om flyktningkvinner, innvandrede familier med tilknytning til flere land (transnasjonalisme), utviklingen i retning av en stadig mer flerkulturell befolkning, samt internasjonal migrasjon. Målet med satsingen er å bidra til å vedlikeholde forskerkompetanse i Norge og bygge opp ny kunnskap om internasjonal migrasjon og hvilke følger den får for samfunnet.

I løpet av de siste fem årene har innvandrere og innvandrrelaterte spørsmål i økende grad blitt inkludert i den øvrige forskningen innenfor forskningsprogrammer og -satsinger i Norges forskningsråd. Dette gjelder særlig forskningsprogrammer på store felt som velferd, arbeidsliv, kjønn og kultur. Det er også en økning i forskningen på relevante tema og problemstillinger utenom de store programmene i Norges forskningsråd. Innvandrings- og migrasjonsforskning og annen forskning tilknyttet temaene er i all hovedsak samfunnsvitenskaplig, men det forskes også innen humanistiske fag. Medisin, juridiske og dels økonomiske fag har i liten grad vært opp tatt av tematikken foreløpig

Selv om innvandrrelaterte temaer i økende grad tas med i samfunnsforskningen generelt, er

det fortsatt nødvendig med egne forskningssatsinger om innvandring.

Kommunal- og regionaldepartementet vil i samarbeid med Norges forskningsråd videreføre IMER-satsingen i perioden 2005-2010. Denne nye satsingen skal i tillegg til ny forskning om kjernespmåll legge vekt på å styrke og utvikle formidling og dialog rundt innvandringsforskningen, utarbeide oversikt over kunnskapsstatus på ulike delfelter og legge økt vekt på samordning og oversikt, aktualitet og relevans.

I tillegg er det fortsatt viktig å få mangfoldsperspektivet med i større grad i andre forskningssatsinger og -programmer der det er aktuelt, eksempelvis i velferd-, kjønn- og arbeidslivsforskningen. Mangfoldsperspektivet bør i større grad skille mellom førstegenerasjon og etterkommere i problemstillinger og dokumentasjon der det er relevant.

14.4 Statistikk

Kommunal- og regionaldepartementet har de siste 12 årene samarbeidet med Statistisk sentralbyrå (SSB) for å framskaffe bedre statistikk og bedre analyser om inn- og utvandring, og om situasjonen og levekårene til innvandrere og flyktninger. Sammenliknet med mange andre land har Norge godt utbygd statistikk på dette området. SSB produserer regelmessig statistikk om blant annet demografi, sysselsetting, ledighet, inntekt og utdanning. I tillegg er det regelmessige undersøkelser av holdninger til innvandring og innvandrere og av innvandreres valgdeltakelse. Det gjenstår fortsatt arbeid med å utvikle det statistiske grunnlaget for å kunne følge utviklingen over tid.

Statistikk gir opplysninger om utvalgte forhold ved folks liv. Statistiske data gir mulighet til å følge personers levekårs karrierer over tid. De statistiske dataene om situasjonen og levekårene til innvandrere og flyktninger gir dessuten grunnlag for å få fram forskjeller og likheter mellom innvandrergruppers sosiale og økonomiske plassering sammenliknet med befolkningen som helhet eller andre innvandrergupper. I forbindelse med stortingsmeldingen ba Kommunal- og regionaldepartementet SSB om å sammenstille eksisterende statistikk for de ti innvandrergruppene i Norge som skal inngå i den kommende levekårsundersøkelsen. Rapporten gir en god illustrasjon på forskjeller mellom gruppene, og innenfor gruppene (Lie 2004). For å kunne følge utviklingen over tid vil oppdatering gjøres om et par år.

Samtidig som statistikken viser at det er forskjeller, har man begrenset kunnskap om årsakene til disse forskjellene. Den innvandrrelaterte statistikken må derfor suppleres med kvalitative studier som belyser årsakssammenhenger og samspillet med andre fenomener. Noen forskjeller i levekår kan for eksempel være resultat av bevisste valg om livsstil og familiestørrelse, eller materiell og økonomisk prioritering. Andre ganger blir forskjellene best forklart av diskriminerings-, marginaliserings- og fattigdomsproblematikk. Ulike forhold kan forsterke hverandre. Forskning kan kaste lys over hvilke prosesser som er virksomme, og legge grunnlag for mer presise tiltak.

14.5 Innsatsen framover og nye kunnskapsbehov

14.5.1 Generelt

I framtidig forskning er det viktig med kunnskap om situasjonen for innvandrere, flyktninger og etterkommergenerasjonen, men også om de samfunnsmessige forhold og betingelser som møter dem, og hvordan alle parter i samfunnet påvirkes av utviklingen.

Variasjonen kan være stor mellom og innenfor de ulike nasjonalitetsgrupper. Derfor er det en stor utfordring ved utforming av forskningsoppdrag og formidling av forskningsresultater å motvirke at kunnskapen brukes på en stigmatiserende måte. Det vil si enten ved at det trekkes forhastede slutninger om enkeltmennesker på bakgrunn av generelle kjennetegn ved grupper, eller at utviklingstrekk innenfor enkelte innvandrergupper gjøres til et generelt trekk ved hele grupper.

En svakhet ved både statistikk og forskning er at innvandrere ofte blir behandlet som *en* kategori, enten de arbeidsinnvandrete på 1970-tallet, eller kom som flyktninger på 1990-tallet. Barn født i Norge av to utenlandsfødte foreldre, i meldingen omtalt som etterkommere, kan heller ikke skilles ut i mange rapporter. Man har også i begrenset grad analysert samspillet mellom forhold som kjennetegner innvandrerne før de kommer til Norge, og trekk ved det samfunnet de møter. I andre land, som England, ser man klare forskjeller i tilpasningsmønstrene for personer med ulik landbakgrunn, og at forskjellene kan holde seg gjennom flere generasjoner. Det gjelder sosiale og økonomiske forhold, eller i hvilken grad ulike grupper viderefører spesifikke familie- og

ekteskapstradisjoner eller nærmer seg flertallets praksiser. I Boston i USA blir utfordringene beskrevet ulikt for nyankomne flyktninggrupper etter hvilket land de kommer fra. Kjennetegn ved gruppene gjør at de står ulikt rustet i møtet med nye forhold. Forhold av betydning kan for eksempel være morsmålets nærhet eller avstand til engelsk, dominerende familiemønstre, særskilte kulturelle eller religiøse tradisjoner, samt utdanningsbakgrunn. Også i Norge er det behov for mer spesifikk informasjon om ulike kategorier av innvandrere for å kunne gjøre bedre analyser og målrette tiltak i integreringsarbeidet.

Kjønn er i tillegg en viktig dimensjon som går på tvers av nasjonalitetsgrupper og som er viktig å ta i betraktning i introduksjons- og inkluderingsarbeidet. Menn og kvinner som kommer til Norge møter det norske samfunnet ulikt og står overfor ulike utfordringer. Regjeringen har de senere år bidratt til betydelig utviklingsarbeid gjennom blant annet ulike handlingsplaner mot kjønnslemlestelse, handel med kvinner og barn og tvangsekteskap.

14.5.2 Nye kunnskapsbehov

Demokrati og deltakelse

Aktiv samfunnsdeltakelse er et mål i seg selv og en betingelse for å skape forankring for politikk og styringsverk, nasjonalt og lokalt. Den forskningsbaserte kunnskapen om innvandrergruppers samfunnsdeltakelse er imidlertid liten og spredt. Det er viktig å vinne bredere kunnskap om vilkårene for at mindretallsgrupper på ulike måter kan fungere inn i den kollektive meningsdannelsen, og i sivile og politiske prosesser.

Det er videre behov for mer forskningsbasert kunnskap om offentlig sektor som aktør i å realisere politikken for mangfold gjennom inkludering og deltakelse. Dette handler om hvilken bevissthet det finnes i offentlig sektor om at befolkningen er mangfoldig i levemåter, religion og verdiorienteringer. Dernest handler det om i hvilken grad det gis rom for alternativ utforming av tiltak og arbeidsmåter i lys av denne utfordringen, om hvordan det kommuniseres med ulike brukergrupper og om brukere gis tilbørlig innflytelse på utforming av tiltak som er av særlig betydning for dem. Kommunal- og regionaldepartementet har støttet prosjektet Styrking av minoritetsperspektivet i offentlige tjenester (MOT), og videre innsats bør bygge på erfaringer og kunnskap ervervet gjennom dette, jf. meldingens kapittel 12.

Det er lite kartlagt hvordan staten forholder

seg til etniske, kulturelle og religiøse mindretall i organisering og styring av offentlig sektor. Samtidig er dette et spørsmål som har blitt viktigere med tiden, ikke minst som følge av de føringer et utvidet EØS- og Schengensamarbeid bringer med seg. Innvandrere utgjør en stigende andel av befolkningen, men det er store geografiske variasjoner i hvor innvandrere i Norge bor.

Det er behov for å styrke det teoretiske grunnlaget for politisk refleksjon rundt det økte kulturelle, religiøse og verdimessige mangfoldet i befolkningen. I tillegg er det behov for å innhente mer kunnskap om hvordan det kan tilrettelegges for kontakt og samhandling som tar hensyn til det nye mangfoldet. Meldingens kapitler 3 og 5, samt innledningen reiser mange grunnleggende problemstillinger knyttet til styring og samfunn med utgangspunkt i nyere innvandring. Noen av disse vil bli behandlet på mer generelt grunnlag i den kommende stortingsmeldingen på bakgrunn av Makt- og demokratiutredningen.

I tillegg til forskning og utredning kan det være aktuelt med utviklingsarbeid for å prøve ut nye former for medvirkning og deltakelse som sikrer et levende demokrati der alle grupper er med.

Opplevd tilhørighet

Politikken for mangfold gjennom inkludering og deltakelse har egne mål for tilhørighet og samfunnstilknytning. For å belyse måloppnåelse, er det nødvendig med mer kunnskap om tema som opplevd tilhørighet hos førstegenerasjons innvandrere og deres etterkommere, og vilkår for å utvikle tilknytning og lojalitet til samfunnet. Det er også behov for å utvikle metodikk på dette området. Man bør også søke kunnskap om hvordan innvandringspolitikken og reguleringspolitikken virker inn på tillitsforholdet mellom befolkningsgrupper, og for enkeltpersoners forhold til statlige myndigheter. Gjensidig tillit er en viktig premiss for å få pluralistiske samfunn til å fungere harmonisk.

Det bør også følges med på utviklingen mellom befolkningsgrupper, ikke bare når det gjelder levekår, men også i forhold til graden av sosial kontakt og samhandling. Regjeringen ønsker et samfunn med kontakt på tvers av sosiale, religiøse og kulturelle skiller i befolkningen. I dag blir det gjennomført regelmessige undersøkelser om holdninger til innvandrere og innvandring. Innvandrergruppers holdninger til flertallsbefolkningen og andre innvandrergupper bør kartlegges

på lik linje. Forskning og dokumentasjon på rasisme og diskriminering bør også omfatte fordommer og diskriminerende holdninger som kan finnes i mindretallene, og som kan rette seg mot medlemmer av andre mindretall, eller mot medlemmer i flertallsbefolkningen.

14.5.3 Statistikkutvikling, systematiske levekårsdata og etterkommerdata

Globalisering, migrasjon og nye former for arbeidsinnvandring medfører også nye velferdspolitiske dilemmaer.

Levekårsdata er grunnleggende for å kunne følge opp velferdspolitikken som introduksjons- og integreringspolitikken er en del av, og for å kunne følge opp politikken for mangfold gjennom inkludering og deltakelse. Det viktigste målet på om mangfold- og inkluderingspolitikken lykkes, er hvordan det går med etterkommerne av innvandrere. Målet er å utligne eventuelle ulemper ved innvandringen over to generasjoner. Det vil derfor være viktig å få fram levekårsdata som muliggjør sammenlikning mellom generasjoner.

Regjeringen mener at like muligheter i utdanning er det viktigste virkemiddelet for å forebygge store forskjeller i befolkningen, og at det er behov for mer systematisk kunnskap om hvordan ulike grupper av innvandrere og etterkommere klarer seg i utdanningssystemet.

Regjeringen vil sette i gang et arbeid for å forbedre dagens datagrunnlag på utdanningsområdet for å kunne følge utviklingen for innvandrere og etterkommere i utdanningssystemet mer systematisk, og for å kunne iverksette mer treffsikre tiltak overfor de gruppene som trenger særskilt tilrettelegging, jf. meldingens kapittel 10.10.

Etterkommernes innpass på arbeidsmarkedet indikerer også om politikken virker i henhold til målet om at etterkommerne skal ha samme muligheter i arbeidslivet som andre unge.

Regjeringen vil sette i gang et forsknings- og utviklingsprosjekt som hovedsakelig fokuserer på arbeidsdeltakelse blant etterkommere av ikke-vestlige innvandrere, jf. meldingens kapittel 11.1.2.

Allerede tilgjengelige levekårsdata viser at det er bekymringsfulle trekk på flere områder, som at innvandrere er overrepresentert i kriminalitetsstatistikken og at mange faller ut av skole- og utdanningsløpet. Kunnskapen bør danne grunnlag for nærmere analyse og vurdering av tiltak innenfor de ulike sektorområdene.

På oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet skal SSB i 2005 og 2006 gjennomføre en levekårsundersøkelse blant ikke-vestlige innvandrere. Undersøkelsen skal gjennomføres etter samme mal som tilsvarende undersøkelse i 1996 og skal kunne sammenliknes med denne.

Det er også et mål at funnene skal kunne sammenliknes med generelle levekårsundersøkelser som gjelder hele befolkningen og tilsvarende internasjonale (nordiske) undersøkelser. Det er også forutsatt at Levekårsundersøkelsen 2005-2006 forankres i målgruppene og ivaretar innvandreres perspektiver på levekår. Utvalget vil bestå av innvandrere med bakgrunn fra ti forskjellige land. Et foreløpig utvalg er Vietnam, Sri Lanka, Pakistan, Iran, Irak, Somalia, Tyrkia, Serbia og Montenegro (tidligere Jugoslavia), Bosnia-Hercegovina og Chile. Levekårsundersøkelsen vil også ha et tilleggsutvalg blant etterkommere i Norge født av to utenlandsfødte foreldre.

Levekårsundersøkelser er tidkrevende, kostbare og gjennomføres relativt sjelden. Undersøkelsene bør derfor suppleres av enklere målinger. *Kommunal- og regionaldepartementet har tatt initiativ til et arbeid med å utvikle metoder som kan brukes til å følge hvordan det går med flyktninger og*

andre innvandrere etter ankomst. Det er spesielt viktig å følge nye gruppers tilpasningsprosess i Norge for å fange opp eventuelle faresignaler tidlig.

14.5.4 Evaluering av særskilte virkemidler i politikken

Det er viktig med god dokumentasjon for å vurdere måloppnåelse for politikken. Regjeringen vil følge med på og vurdere effektene av politikken som iverksettes. I 2005 – 2006 planlegges det i tilknyttingen til temaene meldingen berører følgende evalueringer og utviklingsarbeid:

- evalueringer av introduksjonsordningen som ble obligatorisk i alle kommuner fra 1. september 2004
- evaluering av ny ordning for norskopplæring som regjeringen tar sikte på vil tre i kraft 1. september 2005
- kartlegging av barrierer for bosetting i kommunene
- vurdering av virkninger av underholdskravet i familiegjenforeningssaker
- systematisering av eksisterende kunnskap og statistikk om familiegjenforente som gruppe.

15 Økonomiske og administrative konsekvenser

Regjeringen ønsker å videreføre og styrke prinsippet om at fagmyndighetene innen ulike sektorer og på ulike forvaltningsnivåer skal ha samme ansvar for personer med innvandrerbakgrunn som for den øvrige befolkningen. Regjeringen vil starte et arbeid for å utvikle målbare og konkrete mål, samt rapporteringsrutiner, for hva fagdepartementene skal oppnå innenfor eget ansvarsområde i forhold til målgruppene i stortingsmeldingen.

Meldingen er i all hovedsak en verdimelding, som vektlegger verdispørsmål, prinsipper og verdigrunnlag for tiltak. Tiltakene i meldingen er først og fremst eksempler og modeller på virkemiddelbruk.

Meldingen og vedlegget beskriver problemstillinger innenfor mange politikk- og samfunnsområder. Meldingen inneholder videre en oversikt over allerede pågående politiske prosesser og reformer som regjeringen arbeider med når

denne meldingen framlegges, og som er særlig sentrale i politikken for mangfold gjennom inkludering og deltakelse.

Forutsatt Stortingets tilslutning, skal fagmyndighetene følge opp utfordringene på sine ansvarsfelt i tråd med meldingens mål, prinsipper og retningsvalg. Det skal skje i forbindelse med de ordinære budsjettprosessene.

Kommunal- og regionaldepartementet

tilrår:

Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 1. oktober 2004 om Mangfold gjennom inkludering og deltakelse – Ansvar og frihet blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1**Situasjonsbeskrivelse og levekår****Innhold**

1	<i>Innvandring og befolkning i Norge</i>	133	2.4.5	Gjenkjennelse og trivsel i skolehverdagen.....	152
1.1	Innledning.....	133	2.4.6	Kristendoms-, religions- og livssynskunnskap.....	152
1.2	Innvandrerbefolkningen i Norge – omfang og sammensetning.....	137	2.4.7	Foreldreansvar og samarbeid mellom hjem og skole	153
1.2.1	Annen innvandrerbakgrunn	137	2.5	Deltakelse i høyere utdanning	153
1.2.2	Hvor kommer innvandrere fra?	137	2.6	Utdanningsnivå blant voksne innvandrere	154
1.2.3	Innvandring og utvandring i 2003	139	2.6.1	Liten eller ingen utdanning.....	155
1.2.4	Norge sammenlignet med andre land.....	140	2.6.2	Høyere utdanning	156
1.2.5	Skifte av statsborgerskap	140	2.6.3	Utdanningsnivå fordelt på kjønn	156
1.2.6	Innvandrerbefolkning og aldersfordeling	141	2.7	Norsk med samfunnskunnskap	156
1.2.7	Ulike innvandringsårsaker og kjønn.....	142	3	<i>Deltakelse i arbeidslivet og inntekt</i>	156
1.2.8	Botid i landet.....	143	3.1	Innledning.....	156
1.3	Geografisk fordeling i Norge – flyktninger og arbeidsinnvandrere.....	145	3.2	Likheter og ulikheter i arbeidsmarkedet.....	156
1.4	Barn og unge med innvandrerbakgrunn.....	146	3.2.1	Arbeidsledighet og sysselsetting blant innvandrere.....	157
1.4.1	Barn født i Norge av førstegenerasjons innvandrere	146	3.2.2	Arbeidsledighet og sysselsetting blant etterkommere av innvandrere	160
2	<i>Barnehager, skole, utdanning og språk</i>	147	3.2.3	Får innvandrere arbeid i tråd med utdanning/kompetanse?	161
2.1	Innledning.....	147	3.2.4	Årsaker til ulikhet på arbeidsmarkedet	161
2.2	Deltakelse i barnehage.....	147	3.2.5	Formelle rettigheter og diskriminering	162
2.2.1	Årsaker til lavere deltakelse i barnehage	147	3.3	Inntekt og overføringer.....	162
2.3	Grunnskole og videregående opplæring	148	3.3.1	Inntekt for par med innvandrerbakgrunn i 2001	163
2.3.1	Rettigheter og plikter til grunnopplæring og særskilt opplæring	148	3.3.2	Lavinntekt og fattigdom	163
2.4	Deltakelse og prestasjoner i grunnskole og videregående opplæring	149	3.3.3	Penger som sendes til hjemlandet.....	164
2.4.1	Minoritetsspråklige elever i grunnskolen og i særskilt undervisning.....	149	3.3.4	Pensjon mindre vanlig blant innvandrere.....	164
2.4.2	Deltakelse i videregående opplæring og særskilt undervisning	149	3.3.5	Innvandrere overrepresentert blant sosialhjelpsmottakere	165
2.4.3	Faglige prestasjoner og progresjon i grunnopplæringen	150	4	<i>Boforhold</i>	165
2.4.4	Årsaker til prestasjonsgapet.....	150	4.1	Bosettingsmønster.....	165
			4.1.1	Nyankomne flyktninger og bolig	165
			4.2	Bolig	166
			4.3	Faktorer som påvirker boligvalg	167
			4.3.1	Økonomi	167
			4.3.2	Diskriminering.....	167

4.3.3	Personlige prioriteringer	168
4.3.4	Forhold som påvirker boligkarrierer	168
4.4	Bokonsentrasjon	168
5	<i>Ekteskap, familie og husholdning</i>	170
5.1	Innledning	170
5.2	Ekteskap	170
5.3	Samboerskap	173
5.4	Skilsmisse	173
5.5	Fruktbarhetsmønstre	173
5.6	Familiemønstre og husholdningsstørrelse	174
6	<i>Helse, sykdom og levekår</i>	174
6.1	Innledning	174
6.2	Helse, sykdom og levekår	175
6.2.1	Helsen til barn og unge i forhold til voksne innvandrere	175
6.2.2	Kvinner helse og levekår	176
6.3	Enkelte helse- og omsorgsproblemer ...	176
6.3.1	Psyriske lidelser	176
6.3.2	Rusmiddelmissbruk	177
6.3.3	Livsstillssykdommer	177
6.3.4	Smittsomme sykdommer	178
6.3.5	Funksjonsnedsettelse	178
6.3.6	Omsorg for eldre	178
6.3.7	Helsetjenesten og kommunikasjon omkring temaer som kan oppleves som sensitive	179
6.4	Helse- og omsorgspolitiske utfordringer	180
7	<i>Religion</i>	180
7.1	Det flerreligiøse Norge	180
7.2	Medlemmer i tros- og livssynssamfunn	180
7.3	Religionsfrihet og kristne samfunnsstrukturer	181
7.4	Samarbeid og dialog	182
7.5	Religion i hverdagen	182
7.6	Religion, kultur og ulike tolkninger	183
7.7	Religion som døråpner til samfunnsdeltakelse	183
8	<i>Kulturbruk, fritid og sosial omgang</i>	184
8.1	Innledning	184
8.2	Et mer mangfoldig kulturliv	184
8.3	Kulturutøvere med innvandrerbakgrunn	185
8.4	Innvandrerens kulturbruk	185
8.5	Fritidsaktiviteter	186
8.5.1	Voksne innvanderers fritid	186
8.5.2	Sosial omgang	186
8.5.3	Barn og unges fritid	186

9	<i>Makt og innflytelse</i>	188
9.1	Om demokrati	188
9.2	Politisk deltakelse	188
9.2.1	Valgdeltakelse	188
9.2.2	Representasjon i kommunestyre og fylkesting	189
9.3	Sivil deltakelse og organisasjonsliv	190
9.3.1	Frivillige organisasjoner	190
9.3.2	Innvandrerorganisasjoner	190
9.3.3	Frivillig virksomhet i lokalsamfunn	192
9.3.4	Formelle samarbeidsarenaer i offentlig regi	192
9.3.5	Innflytelse gjennom media	193
10	<i>Kriminalitet</i>	193
10.1	Innledning	193
10.2	Kriminalitetens omfang	194
10.3	Type kriminalitet	195
10.4	Utviklingen i årene 1998-2002	195
10.5	Er innvandrere mer kriminelle enn resten av befolkningen?	196
10.5.1	Innledning	196
10.5.2	Demografiske trekk	196
10.5.3	Lavere mørketall for innvandrere?	197
10.5.4	Kulturforskjeller eller levekår?	197
10.6	Ungdom med innvandrerbakgrunn: flere lovdige og flere kriminelle enn blant annen ungdom	197
10.7	Innvandrere som rammes av kriminalitet	198
10.8	Beskrivelse av forebygging og reaksjoner	199

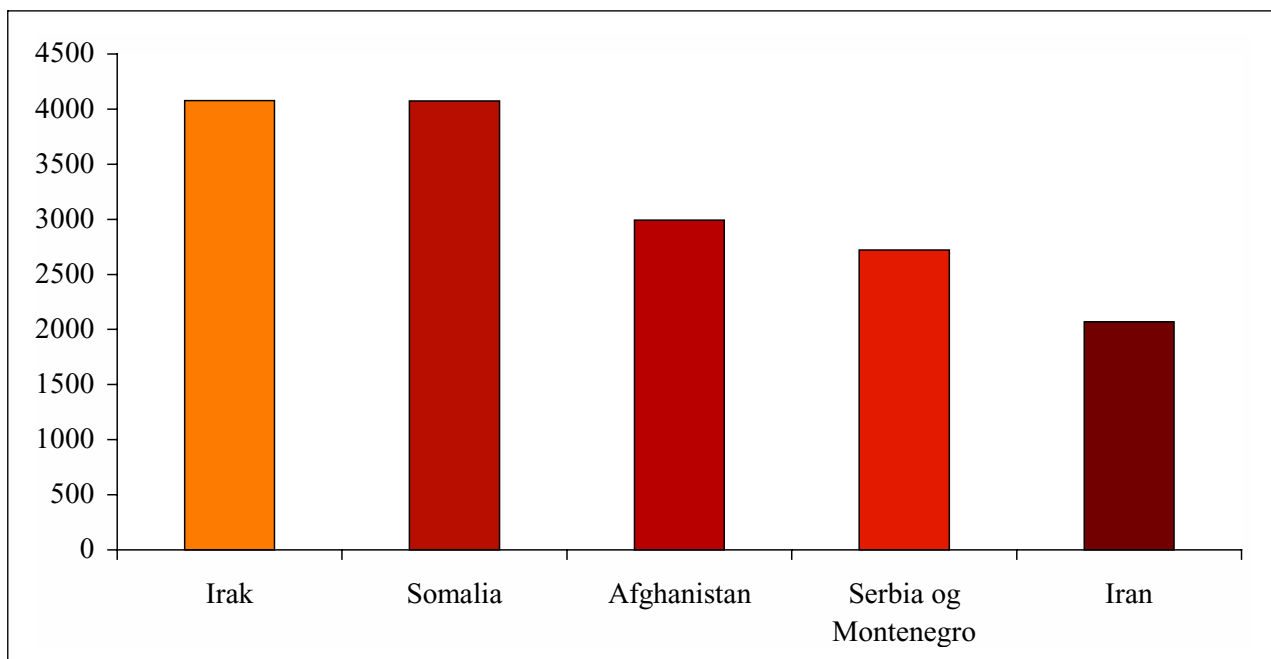
1 Innvandring og befolkning i Norge

1.1 Innledning

Norge har alltid vært et innvandringsland, men sammensetningen har endret seg mye over tid. Innvandringen fra slutten av 1960-tallet og fram til i dag omtales gjerne som nyere innvandring, og har større omfang enn tidligere. Først etter 1970 har Norge hatt flere innvandrere enn utvandrere. Før den tid var Norge i 100 år et stort utvandringsland.

Tidligere innvandring bestod i hovedsak av innvandrere som representerte kompetanse og arbeidskraft som næringslivet trengte, og kom i all hovedsak fra våre nærmeste naboland. Det kom imidlertid også flyktninger, bl.a. i etterkrigs-tiden fra daværende kommunistiske regimer i Øst-Europa som Ungarn og Tsjekkoslovakia.

Nyere innvandring til Norge beskrives gjerne som tre bølger (Brochmann i Kjeldstadli (red.) 2003). Den første bølgen, som startet på slutten av



Figur 1.1 Antall flyktninger og asylsøkere som fikk opphold i Norge 1999–2003. Fem største land¹.

¹ Totalt i perioden var det i underkant av 25 300 flyktninger og asylsøkere som fikk permanent opphold i Norge. Flyktninger som har fått midlertidige tillatelser er ikke med.

Kilde: Utlendingsdirektoratet (UDI)

1960-tallet, bestod hovedsakelig av unge enslige menn på jakt etter arbeid. Foruten å komme fra andre vestlige land, kom innvandrerne fra land som Pakistan, det tidligere Jugoslavia, Tyrkia, Marokko, India m.fl.. Arbeidsinnvandrerne kom til Norge i økonomiske oppgangstider med sterk etterspørsel etter arbeidskraft, spesielt innen industri- og servicenæringer. Denne bølgen ble formelt avsluttet ved innføringen av «innvandringsstopp» i Norge i 1975, som er nærmere omtalt nedenfor.

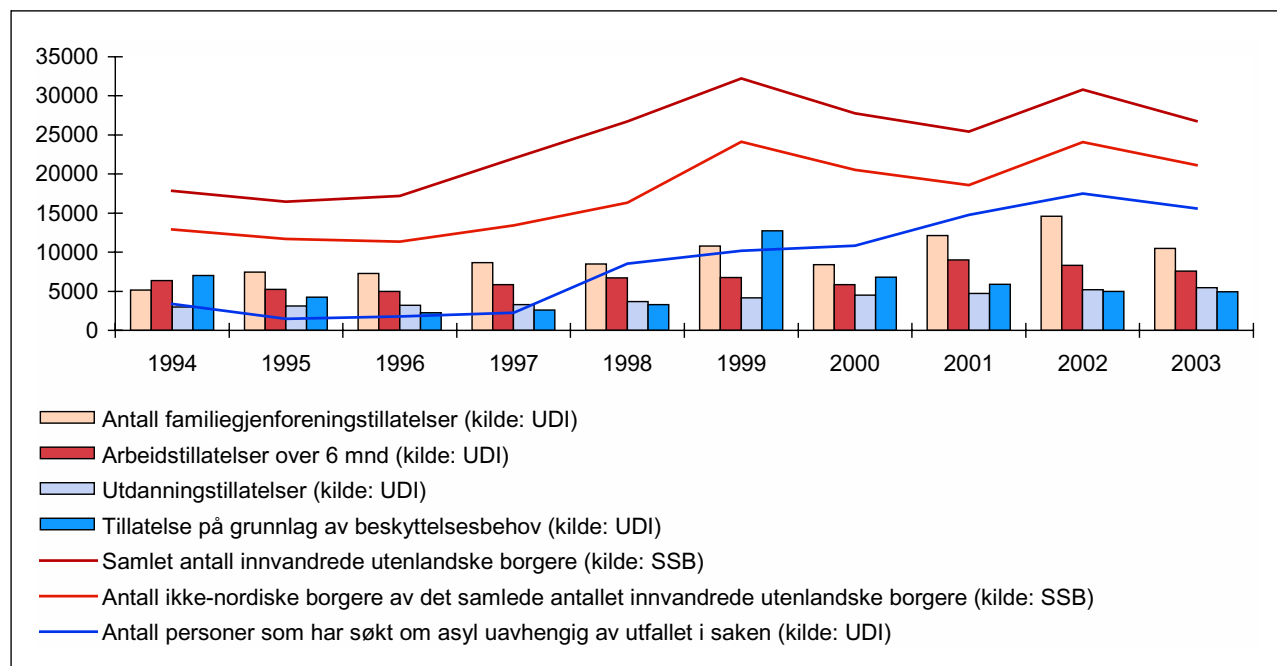
Den andre bølgen var dominert av såkalt familieinnvandring, dvs. ektefeller, barn og til en viss grad foreldre av de opprinnelige arbeidsinnvandrerne. Muligheten for familiegjenforening var også åpen for flyktninger og norskfødte norske statsborgere som ville inngå ekteskap med utenlandsk statsborger.

Den tredje bølgen, som startet på slutten av 1970-tallet og gjelder fremdeles, består av flyktninger og asylsøkere. I starten kom flyktningene og asylsøkerne fra land som Vietnam og Chile. Antallet som har kommet har variert fra år til år og de har kommet fra mange ulike land. Fra 1999 til og med 2003 er det flest personer fra Irak, Somalia, Afghanistan, Serbia og Montenegro og Iran som har fått opphold av beskyttelsesgrunner.

Det er viktig å understreke at bølgene i den

nye innvandringen ikke kan holdes atskilt fra hverandre i tid. De nye bevegelsene har kommet i tillegg til de eksisterende. Det var aldri snakk om full stopp i arbeidsinnvandringen fra 1975, men heller om å innføre en politikk for begrenset og kontrollert innvandring. Etter 1975 har Norge bare i begrenset grad tillatt varig arbeidsinnvandring for personer fra land utenfor Norden og – etter 1994 – utenfor EØS. Det er først og fremst eksperter fra andre vestlige land som har kommet som arbeidsinnvandrere til Norge etter 1975. Mange av disse har også flyttet ut av landet etter noen tid. Arbeidsinnvandrere fra andre land enn vestlige har først og fremst fått midlertidig opphold, stort sett som sesongarbeidere i jordbruket, musikere, kunstnere, au-pairer o.a.. Unntakene fra dette er medlemmer av relativt små yrkesgrupper som f.eks. kokker, helsepersonell og religiøse ledere.

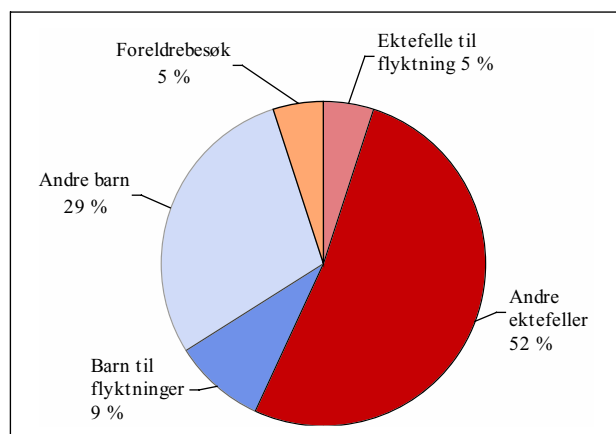
Familieinnvandringen har utgjort en betydelig andel av innvandringen til Norge i hele perioden fra 1975 fram til i dag, og omfatter flere fenomener. Det ene er reell gjenforening av en familie som har blitt splittet opp ved at den ene av ektefellene, som oftest mannen, har migrert til Norge. I perioden etter innvandringsstoppen dreide det seg i hovedsak om slik gjenforening. Det andre fenomenet er etablering av ny familie, dvs. at migranten finner en



Figur 1.2 Tillatelser og innvandring 1994-2003.

partner i utlandet etter at vedkommende er etablert i Norge. Denne formen for familiejenforening har fått større omfang på 1990-tallet (Brochmann i Kjeldstadli (red.) 2003). For det tredje dreier det seg om norskfødte statsborgere som inngår ekteskap med utenlandsk statsborger. De to siste formene omtales ofte som familieetablering.

En høy andel av nyere varig innvandring til Norge har bestått av personer som har søkt om beskyttelse i Norge, og personer som er blitt familiejenforente med disse. Innvandringen til Norge har i mindre grad enn i land som USA, Canada og Australia, vært styrt av behov i næringsliv og i samfunnsøkonomi. I dag har to av fem ikke-vestlige innvandrere i Norge flyktningbakgrunn (Østby (red.) 2004).



Figur 1.3 Ulike typer familiejenforening i 2003.

Figur 1.2 viser utviklingen 1994-2003 både i antall ikke-norske statsborgere som er kommet til Norge som innvandrere, antall som har søkt asyl uavhengig av utfallet av saken og antall tillatelser som er gitt for opphold i Norge av ulike typer. Det er viktig å merke seg at ikke alle som får en tillatelse vil benytte seg av den, og at det kun er nye typer tillatelser som er blitt talt med, ikke en fornyelse av en allerede gitt tillatelse.

Omfanget av innvandring av ikke-nordiske borgere og antall oppholdstillatelser i Norge lå på et klart høyere nivå i den siste del av ti-års perioden enn i den første. Unntaket er antall oppholdstillatelser på grunnlag av beskyttelsesbehov som har svingt sterkt i perioden. Det ekstraordinære høye tallet i 1999 gjaldt den særlige beskyttelse som ble gitt til personer fra det tidligere Jugoslavia dette året. Tallet på nye asylsøkere nådde et foreløpig maksimumsnivå i 2002 med nesten 17 500. For 2004 indikerer utviklingen det første halvåret at tallet vil bli noe under 10 000 personer. I alt 3 549 personer, dvs. om lag 30 prosent av de asylsøkerne som fikk ferdigbehandlet søknaden sin av UDI, fikk i 2003 innvilget opphold før ev. klage¹.

Tallet på familiejenforeningstillatelser har også ligget noe høyere i den siste del av ti-års perioden. Mønsteret for hvem gjenforeningen skjer med har også vært relativt uendret i hvert fall de siste

¹ Det er kun saker som er realitetsbehandlet (uten Dublinsaker) som er regnet med. Det er ikke nødvendigvis de personene som kom i 2003 som fikk vedtak i 2003.

Tabell 1.1 Innvandrerbefolkningen¹ og personer med annen innvandrerbakgrunn etter innvandrerkategori og landbakgrunn². 1. januar 2004

Landbakgrunn	Innvandrerbefolkningen			Annen innvandrerbakgrunn	
	I alt	Førstegenerasjons innvandrere	Født i Norge av to utenlandsfødte foreldre	I alt ³	Født i Norge med en utenlandsfødt forelder
Alle	348 940	289 104	59 836	225 669	167 493
Europa (ekskl. Tyrkia)	146 185	133 253	12 932	142 077	114 223
Norden	53 970	50 701	3 239	77 800	61 752
Danmark	19 318	17 922	1 396	30 739	26 425
Finland	6 957	6 523	434	6 077	5 665
Island	3 921	3 564	357	2 367	2 083
Sverige	22 871	21 890	981	37 251	26 401
Vest-Europa	35 906	33 445	2 461	52 362	41 589
Frankrike	2 510	2 367	143	3 126	2 359
Nederland	4 202	3 700	502	4 824	3 976
Storbritannia	10 945	10 325	620	19 574	15 594
Tyskland	11 232	10 515	717	14 025	11 218
Øst-Europa	56 339	49 107	7 232	11 915	10 882
Bosnia-Hercegovina	15 216	13 271	1 945	548	543
Polen	7 590	6 797	793	3 616	3 386
Russland	7 457	7 189	268	1 411	1 144
Serbia og Montenegro	11 070	8 840	2 230	1 031	1 016
Afrika	40 488	31 575	8 913	10 485	7 971
Etiopia	2 659	2 264	395	801	251
Ghana	1 540	1 172	368	316	295
Marokko	6 566	4 275	2 291	1 568	1 523
Somalia	15 586	12 166	3 420	334	331
Asia (inkl. Tyrkia)	139 653	103 776	35 877	31 876	19 119
Filippinene	7 374	6 461	913	5 074	4 091
India	6 836	4 547	2 289	2 366	1 099
Irak	17 295	14 856	2 439	407	396
Iran	13 506	11 634	1 872	1 468	1 400
Kina	4 801	4 034	767	2 529	944
Pakistan	26 286	14 874	11 412	1 840	1 792
Sri Lanka	11 918	7 949	3 969	817	613
Thailand	5 910	5 718	192	3 071	2 528
Tyrkia	12 971	8 720	4 251	1 700	1 646
Vietnam	17 414	11 862	5 552	1 117	882
Nord- og Sentral-Amerika	10 687	10 214	473	29 530	20 100
Canada	1 203	1 158	45	3 371	2 245
USA	7 223	6 958	265	24 013	16 394
Sør-Amerika	10 897	9 286	1 611	9 938	4 870
Chile	6 931	5 594	1 337	2 523	2 245
Oseania	1 030	1 000	30	1 763	1 210

¹ Personer med to utenlandsfødte foreldre.² Egen, mors eller fars fødeland (ikke Norge).³ Til denne gruppen hører også 'Fødte i utlandet av to norskfødte foreldre', 'Adopterte fra utlandet' og 'Født i utlandet med en norskfødt forelder'.

fem år, jf. figur 1.3 som viser ulike typer familiegjenforening². I denne perioden har under 15 prosent blitt familiegjenforent med personer med flyktningbakgrunn. Mer enn halvparten har fått familiegjenforening som ektefelle til andre enn flyktninger. Av disse ble om lag to tredeler gjenforent med personer som ikke tilhører innvandrerbefolkningen slik Statistisk sentralbyrå (SSB) definerer den, f.eks. ved at norsk statsborger uten innvandrerbakgrunn har giftet seg med en utlending.

1.2 Innvandrerbefolkningen i Norge – omfang og sammensetning

I 1970 utgjorde innvandrerbefolkningen i Norge, dvs. personer med to utenlandsfødte foreldre, om lag 60 000 personer eller 1,5 prosent av folketallet. Ved inngangen til 2004 utgjorde innvandrerbefolkningen i Norge 349 000 personer, svarende til 7,6 prosent av folketallet. Av disse er nær 60 000 født i Norge. I løpet av de siste 10 årene har den samlede innvandrerbefolkningen økt med over 70 prosent. Andelen personer med ikke-vestlig bakgrunn i innvandrerbefolkningen økte i samme 10 års periode fra ca. 62 prosent til 72 prosent. I alt var det en økning fra under 128 000 personer med ikke-vestlig bakgrunn i 1994 til 249 600 i 2004. Til sammenligning var det under 10 000 personer med ikke-vestlig bakgrunn i 1970.

Ved inngangen til 2004 bodde det nesten 100 000 personer i Norge som er kommet hit som flyktning eller som familiemedlem til flyktning, noe som utgjør om lag 29 prosent av innvandrerbefolkningen³. Tre av fire personer med flyktningbakgrunn har opphold på eget grunnlag. De aller fleste flyktninger har kommet som asylsøkere og fått innvilget asyl eller opphold på humanitært grunnlag. Omlag 18 000 er overføringsflyktninger (senere familiegjenforente ikke inkludert) og har kommet til Norge i samarbeid med FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR).

Boks 1.1 Om datagrunnlaget

Statistisk sentralbyrå (SSB) har på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet utarbeidet det statistiske bakgrunns materialet om innvandrerbefolkningen i Norge, som er benyttet i stortingsmeldingen og i vedlegget til meldingen. Denne statistikken og analysene er i hovedsak basert på data pr. 1. januar 2003 (Østby (red.) 2004). En del nøkkeltall som gjelder omfanget av innvandrerbefolkningen er i dette kapittelet oppdatert med tall pr. 1. januar 2004. Den øvrige omtalen blant annet om aldersfordeling, kjønn, botid, geografisk fordeling mv. er basert på data pr. 1. januar 2003.

1.2.1 Annen innvandrerbakgrunn

Det er også andre grupper i befolkningen som har direkte tilknytning til utlandet selv om de ikke kommer med i SSBs definisjon av innvandrerbefolkningen. Dette er utenlandsfødte med en norskfødt forelder, norskfødte med en utenlandsfødt forelder og personer født i utlandet som har norskfødte foreldre. Adopterte fra utlandet kommer inn i den siste gruppen, dersom deres adoptivforeldre begge er norskfødte.

Om man til innvandrerbefolkningen legger til personer med «annen innvandrerbakgrunn», kommer det samlede tallet på personer med innvandrerbakgrunn opp i 574 609 personer ved inngangen til 2004.

1.2.2 Hvor kommer innvandrere fra?

Satt på spissen kan man si at det eneste innvandrerbefolkningen i Norge har felles, er at deres foreldre er født i et annet land enn Norge. Analyser av innvandrere og deres etterkommere må i stor grad ta hensyn til at ulike grupper har helt forskjellig utgangspunkt og migrasjonshistorie.

Pr. 1. januar 2004 rommet innvandrerbefolkningen personer fra 208 land. Fra de fleste land finnes kun et lite antall personer som har innvandret til Norge, f. eks. er det syv personer fra Swaziland og 26 personer fra Kirgisistan i Norge. Personer med ikke-vestlig bakgrunn utgjør, som nevnt ovenfor, 72 prosent av hele innvandrerbefolkningen. Det er klart flest personer med bak-

² I figur 1.3 er foreldrebesøk omtalt som en type familiegjenforening. I henhold til § 24 i forskrift 21. desember 1990 nr. 1028 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften) kan oppholdstillatelse av inntil ni måneders varighet gis til foreldre som har særlig tilknytning til riket gjennom barn når formålet med oppholdet er å besøke familien.

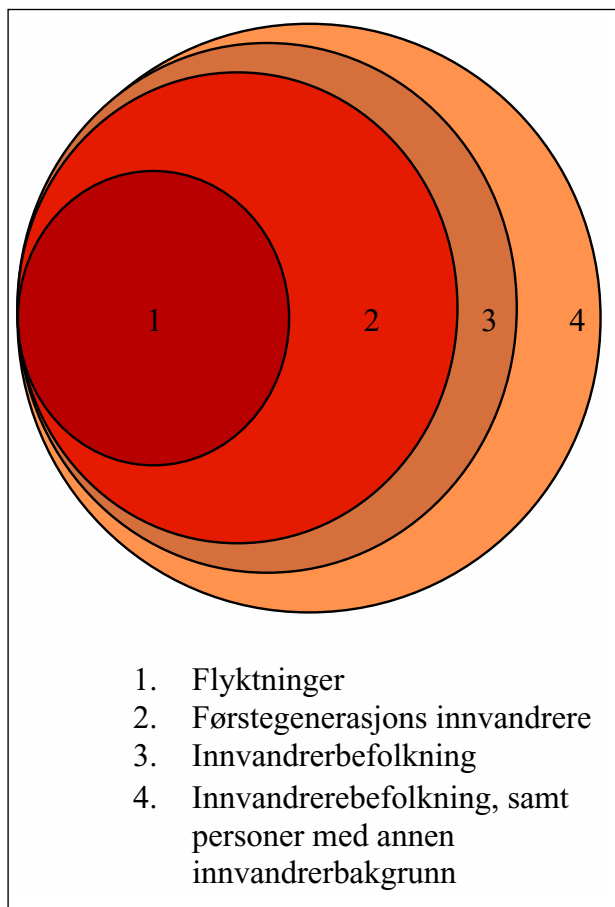
³ Betegnelsen «flyktning» bruker en her om personer bosatt i Norge, som en gang har kommet til Norge av fluktgrunner (familie medregnet), uten hensyn til om personen har fått flyktningstatus (etter Genèvekonvensjonen). Barn som flyktningene har fått etter at de kom til Norge er ikke regnet med. Av om lag 100 000 personer med flyktningbakgrunn er knapt 75 000 primære flyktninger og 25 000 familiegjenforente.

grunn fra Asia (40 prosent). Øvrig fordeling, jf. figur 1.5

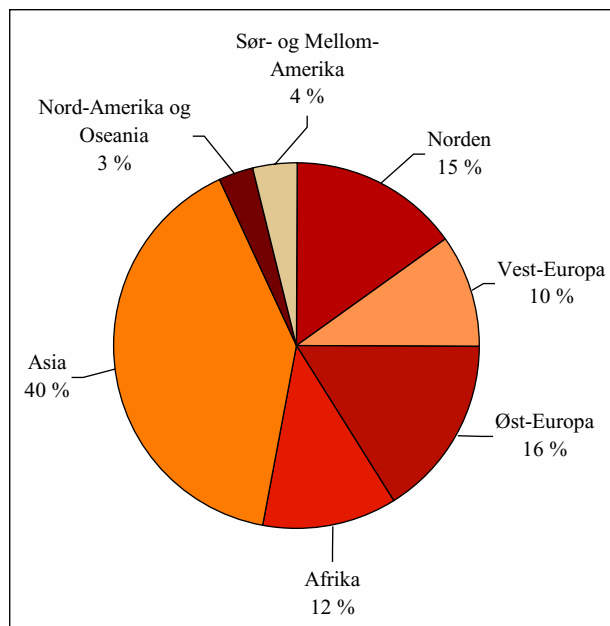
Årsakene til innvandring varierer mellom ulike nasjonalitetsgrupper. De tre landene som Norge har hatt størst innvandring fra, nemlig Pakistan, Sverige og Danmark, er først og fremst land det har kommet mange arbeidsinnvandrere fra. Deretter kommer land som Vietnam, Irak, Bosnia-Hercegovina, Somalia og Iran, som Norge har mange flyktninger fra. Hvilke grupper som har dominert innvandringen til Norge, har variert over tid. Nordiske borgere har hatt en tendens til å flytte til Norge når det er etterspørsel etter arbeidskraft, mens flyktninginnvandring i stor grad har hatt sammenheng med hvor i verden det er krig og konflikter. Stor flyktningtilstrømning ett år, eller mange arbeidsinnvandrere, fører som regel til en økning i familiegjenforening noen år etter.

Personer med en utenlandsfødt foreldre

Personer som er født i Norge med en utenlandskfødt forelder er den store gruppen blant dem som



Figur 1.4 Ulike avgrensninger av innvandrerbefolkningen.



Figur 1.5 Innvandrerbefolkningen etter landbakgrunn 1. januar 2004. Prosent.

faller inn under kategorien «annen innvandrerbakgrunn», og som altså ikke inngår i innvandrerbefolkningen. Pr. 1. januar 2004 utgjorde denne gruppen totalt 167 493 personer av totalt 225 669 personer med annen innvandrerbakgrunn. Personer med europeisk bakgrunn dominerer denne gruppen, og særlig personer med en forelder fra Sverige, Danmark, Storbritannia eller USA. Det er relativt få barn som fødes i Norge med en norskfødt forelder og en forelder fra et land i den tredje verden⁴. For eksempel var det ved inngangen til 2004 om lag 11 400 barn født i Norge med to pakistanskfødte foreldre, mens kun om lag 1 800 barn har en forelder født i Norge og en i Pakistan. Videre er det om lag 5 600 barn født i Norge med to vietnamesiskfødte foreldre, mens i underkant av 900 barn født i Norge har en forelder fra Vietnam og en forelder født i Norge.

Adopterte

Adopsjon av barn fra utlandet til Norge skjøt fart på begynnelsen av 1970-tallet. Ved inngangen til 2004 bodde det om lag 16 000 utenlandsadopterte i Norge. Det største antallet utenlandsadopterte i Norge er fra Sør-Korea og Colombia. De siste årene har den største gruppen kommet fra Kina. Av alle utenlandsadopterte i Norge, utgjør ande-

⁴ SSB definerer landene i den tredje verden som Afrika, Asia med Tyrkia og Sør- og Mellom-Amerika.

len kvinner vel 55 prosent. Denne overrepresentasjonen av kvinner henger sammen med at det kommer nesten bare jenter fra Kina. De siste seks årene er det adoptert om lag 700 per år fra utlandet, opp fra et gjennomsnitt på om lag 550 de foregående 10 årene. De utenlandsadopterte utgjør om lag 1-1,5 prosent av antall fødte pr. år de senere årene.

1.2.3 Innvandring og utvandring i 2003

I 2003 var det 35 955 personer som innvandret til Norge, og 24 670 personer som utvandret. Det vil si en netto innvandring på 11 285 personer – en nedgang på nesten 6 000 fra året før. Selv om nettoinnvandringen var atskillig lavere enn i 2002, var den fortsatt over gjennomsnittet for de ti foregående årene. Blant de utenlandske statsborgerne var nettoinnvandringen størst for russere. Det var også stor nettoinnvandring av somaliere, afghanere og thailandere.

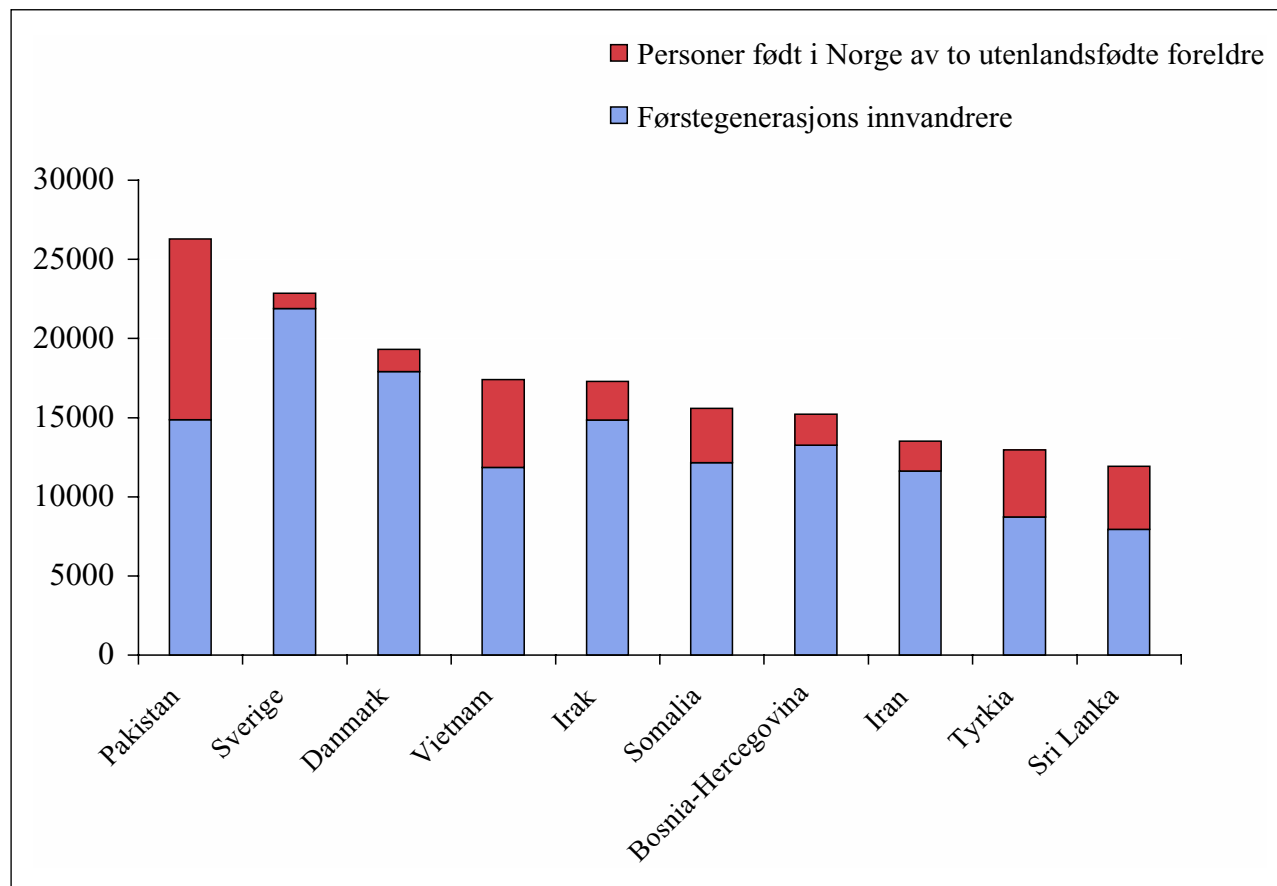
I 2003 meldte 10 325 norske statsborgere flytting fra Norge, mens 9 170 meldte flytting til Norge. Det var størst nettoutflytting av norske statsborgere til Sverige, men også til Danmark og Spania var det ganske stor nettoutvandring.

Utvandringen til Spania dreier seg trolig i stor grad om nordmenn som søker seg til varmere strøk for noen år.

Oppholds- og arbeidstillatelser innvilget av Utlendingsdirektoratet i 2003

Utenlandske statsborgere, med unntak av nordiske borgere og EØS-borgere, må ha en tillatelse for opphold i Norge som skal vare utover tre måneder. EØS-borgere må ha en tillatelse for opphold i Norge som skal vare utover 6 måneder. Norske myndigheter ga i 2003 nærmere 47 000 nye oppholds- og arbeidstillatelser. Dette tallet inkluderer også sesongarbeidstillatelser og tillatelser knyttet til beskyttelse.

I overkant av 15 600 personer fra til sammen 111 land søkte asyl i Norge i 2003, en nedgang på 10 prosent i forhold til 2002. Dette er det nest høyeste antallet asylsøkere til Norge i et enkelt år noensinne. Over 43 prosent av asylsøkerne kom fra Europa, herunder fra land i Øst-Europa som i SSBs statistikker regnes som ikke-vestlige. 33 prosent kom fra Asia og 22 prosent fra Afrika. Det kom flest søkere fra Serbia og Montenegro, Afghanistan, Russland og Somalia.



Figur 1.6 Innvandrerbefolkningen 1. januar 2004. De ti største gruppene.

I 2003 fikk over 3 750 personer opphold på bakgrunn av en søknad om asyl. I tillegg ankom mer enn 1 600 overføringsflyktninger til Norge. Om lag 10 500 personer fikk opphold som følge av familiegjenforening. De største gruppene som kom hit som følge av familiegjenforening kom fra Irak, Russland, Thailand, Somalia og Pakistan. Videre ble det utstedt om lag 25 600 arbeidstillatelser i 2003. De fleste arbeidstillatelser gis for en kortere periode. Totalt 1 100 personer fikk en arbeidstillatelse som gir grunnlag for varig opphold i Norge, mens 24 500 fikk en midlertidig tillatelse for å arbeide. I tillegg fikk 5 500 personer opphold i utdanningsøyemed. Ikke alle som innvilges en tillatelse reiser til Norge. Noen oppholder seg også bare kort tid i landet.

I 2003 ble det innvilget totalt 71 000 visum til Norge. Over 40 prosent av visumsøknadene ble mottatt ved en utenriksstasjon i Russland, og over halvparten av disse ble mottatt ved utenriksstasjonen i Murmansk.

1.2.4 Norge sammenlignet med andre land

Det er vanskelig å sammenligne omfanget av innvandrerbefolkningen i Norge med andre land. Statistikkssystemene er svært ulike og landene opererer med ulike standarder for hva som defineres som innvandrere. Foreløpig har kun noen få europeiske land sammenlignbare resultater fra folketellinger. Disse viser at Norge nå plasseres i den øvre delen av et europeisk midtskikt når det gjelder antall innvandrere sammenlignet med det totale befolkningstallet. De europeiske landene som inngår i undersøkelsen har i likhet med Norge, langt færre innvandrere fra andre EØS-land enn fra land utenfor EØS. Norge har et noe annet rekrutteringsmønster enn det som er vanlig i resten av Europa. Det er en stor konsentrasjon av enkelte nasjonalitetsgrupper som ikke er like vanlige i andre europeiske land.

Innvandringen til Sverige og Danmark skiller seg også fra innvandringen til Norge. Sverige har hatt større innvandring fra andre nordiske land, særlig fra Finland, sammenlignet med Danmark og Norge. Danmark har på den annen side større innvandring fra andre EU-land enn hva tilfellet er i Sverige og Norge. Innvandringen fra Tyrkia og landene i det tidligere Jugoslavia utgjør også en betydelig andel av innvandringen til Danmark, bl.a. som følge av den tidligere store arbeidsinnvandringen derfra. I nordisk og europeisk sammenheng har Norge hatt en liten andel av innvandrerne fra

Tyrkia og Nord-Afrika. Andelen innvandrere fra Asia, herunder pakistanere, er imidlertid større i Norge enn i Danmark og Sverige. En av ti innvandrere i Danmark og Norge kommer dessuten fra Afrika, mot bare en av 20 i Sverige.

Ellers i Europa kommer de største gruppene i innvandrerbefolkningen fra Tyrkia (særlig i Tyskland), tidligere Jugoslavia (i Østerrike, Tyskland og Sveits), Nord-Afrika (i Frankrike, Nederland og Belgia) og Sør-Asia (i Storbritannia). Til sammenligning har Norge altså relativt få fra Nord-Afrika og Tyrkia, men relativt mange fra Pakistan, Vietnam og Somalia (Østby (red.) 2004).

1.2.5 Skifte av statsborgerskap

Det bodde 204 731 utenlandske statsborgere i Norge pr. 1. januar 2004. Dette tilsvarer 4,5 prosent av befolkningen i Norge. De fleste er fra andre europeiske land. En del er også nyankomne innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn, som ikke har bodd i Norge lenge nok til å kunne søke norsk statsborgerskap.

De siste 15-20 årene har det vært en sterk økning i det årlige antallet personer som har skiftet til norsk statsborgerskap. Fra 1977 til 1987 var det omtrent 2000 som årlig fikk norsk statsborgerskap. Fra 1987 til midt på 1990-tallet ble antallet fire-fem doblet, til 10-12 000 årlig. Denne store økningen må ses i sammenheng med at det først var fra etter 1986 at særlig innvandringen av flyktninger til Norge skjøt fart. I og med at det alminnelige botidskravet etter statsborgerloven (lov av 8. desember 1950 nr 3 om norsk riksborgerrett) er syv år, viser økningen i antall nye norske statsborgere seg følgelig en del år etter at økningen i innvandring tok til. De siste årene har antallet som har skiftet statsborgerskap gått ned noe, til 9 000 i 2002 og 7 900 i 2003. En firedel av dem som skiftet statsborgerskap i 2003 var personer med tidligere statsborgerskap fra Bosnia-Hercegovina.

Pr. 1. januar 2003 hadde om lag 46 prosent av personene i innvandrerbefolkningen norsk statsborgerskap, men det er stor variasjon mellom gruppene. Det er først og fremst personer med bakgrunn fra ikke-vestlige land som skifter statsborgerskap. Omtrent 90 prosent av de som fikk statsborgerskap i 2003, hadde tidligere statsborgerskap fra et ikke-vestlig land. Fordelene med norsk pass ved reiser til andre land, samt den trygghet for varig opphold i Norge som norsk statsborgerskap gir, kan være spesielt viktig for personer med ikke-vestlig bakgrunn.

Ved inngangen til 2003 hadde 57 prosent av

Tabell 1.2 Folkemengde etter statsborgerskap og innvandrerbefolkningens landbakgrunn¹. 1. januar 2003.

Landbakgrunn	I alt	Utenlandsk statsborgerskap	Norsk statsborgerskap	Prosent med norsk statsborgerskap
I alt	4 552 252	197 668	4 354 584	96,0
Norge	4 219 459	15 843	4 203 616	99,3
Utlandet i alt	332 793	181 825	150 968	45,4
Europa, i alt (ekskl. Tyrkia)	142 769	100 197	42 572	29,8
Bosnia-Hercegovina	15 498	8 232	7 266	46,9
Danmark	19 401	14 503	4 898	25,3
Jugoslavia	9 941	5 567	4 374	44,0
Polen	7 303	2 789	4 514	61,8
Storbritannia	11 087	9 085	2 002	18,1
Sverige	22 870	19 332	3 538	15,5
Tyskland	10 670	7 668	3 002	28,1
Afrika, i alt	36 593	18 323	18 270	49,9
Etiopia	2 149	1 564	585	27,2
Marokko	6 328	1 580	4 748	75,0
Somalia	13 689	8 462	5 227	38,2
Asia, i alt (inkl. Tyrkia)	131 468	50 705	80 763	61,4
Filippinene	6 838	2 418	4 420	64,6
India	6 712	2 373	4 339	64,7
Irak	16 437	13 115	3 322	20,2
Iran	12 733	4 860	7 873	61,8
Pakistan	25 546	6 877	18 669	73,1
Sri Lanka	11 475	2 995	8 480	73,9
Tyrkia	12 343	3 623	8 720	70,7
Vietnam	16 944	1 686	15 258	90,1
Nord- og Mellom-Amerika, i alt	10 518	7 180	3 338	31,7
USA	7 237	5 062	2 175	30,1
Sør-Amerika, i alt	10 457	4 592	5 865	56,1
Chile	6 806	2 409	4 397	64,6
Oseania, i alt	988	828	160	16,2

¹ Eget, mors eller fars fødeland (hvis utenlandsk) for personer med to utenlandsfødte foreldre, ellers norsk.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

innvandrerbefolkningen fra ikke-vestlige land norsk statsborgerskap. Hele 90 prosent av personer med bakgrunn fra Vietnam var norske statsborgere. Blant de med bakgrunn fra Sri Lanka, Pakistan, Marokko og Tyrkia hadde over 70 prosent norsk statsborgerskap i 2003. Kun 15-20 prosent av innvandrerbefolkningen fra vestlige land hadde norsk statsborgerskap samme år.

De fleste barn under 18 år som er født i Norge med to utenlandsfødte foreldre har norsk statsborgerskap. Blant barn under 18 år som selv har innvandret har flertallet utenlandsk statsborgerskap, jf. tabell 1.3.

1.2.6 Innvandrerbefolkning og aldersfordeling

Beskrivelsene nedenfor om aldersfordelingen i innvandrerbefolkningen baserer seg på tall pr. 1. januar 2003 (Østby (red.) 2004).

Aldersfordelingen for innvandrerbefolkningen sett under ett er nokså lik aldersfordelingen i totalbefolkningen. De største forskjellene finnes blant unge voksne og de eldre. I befolkningen i Norge er om lag 35 prosent mellom 20 og 44 år, blant innvandrerbefolkningen er andelen omlag 48 prosent; blant vestlige 45 prosent og blant ikke-vestlige 49 prosent. I befolkningen i alt er 19 prosent over 60

Tabell 1.3 Barn 0-17 år, etter landbakgrunn, innvandringskategori og statsborgerskap pr. 1. januar 2003.

	Førstegenerasjons innvandrere			Personer født i Norge av to utenlandsfødte foreldre		
	I alt	Norske statsborgere	Utenlandske statsborgere	I alt	Norske statsborgere	Utenlandske statsborgere
I alt	32 510	8 382	24 128	46 411	36 440	9 971
Norden	3 125	109	3 016	1 753	241	1 512
Øst-Europa	7 704	2 533	5 171	5 489	3 781	1 708
Vest-Europa, unntatt Tyrkia	1 903	82	1 821	1 356	274	1 082
Asia med Tyrkia	13 179	4 065	9 114	28 667	24 993	3 674
Afrika	5 095	1 167	3 928	7 436	5 899	1 537
Sør- og Mellom-Amerika	1 018	387	631	1 550	1 213	337
Nord-Amerika, Oseania	486	39	447	160	39	121

Kilde: Statistisk sentralbyrå

år. Blant personer med innvandrerbakgrunn er bare 9 prosent så gamle. Kun 4,5 prosent av personene med ikke-vestlig bakgrunn er over 60 år, mens andelen eldre med vestlig innvandrerbakgrunn er som for befolkningsgjennomsnittet.

Det er store forskjeller i aldersfordeling mellom ulike nasjonalitetsgrupper. I hele befolkningen er om lag 25 prosent under 20 år. Blant personer med bakgrunn fra Sverige er andelen bare ni prosent, mens den blant personer med bakgrunn fra Afrika er 38 prosent. For personer med bakgrunn fra Somalia er hele 48 prosent under 20 år. Blant personer med bakgrunn fra Asia er 35 prosent under 20 år.

Det er naturligvis store forskjeller i aldersfordeling mellom førstegenerasjons innvandrere og etterkommerne. Det er få unge blant førstegenerasjons innvandrere. Om lag fire prosent er under ti år. Når det gjelder etterkommere – født i Norge av innvandrede foreldre – er hele 60 prosent ti år eller yngre.

De eldre

Det er en langt mindre andel over 60 år i innvandrerbefolkningen sammenlignet med totalbefolkningen, og spesielt få eldre blant personer med ikke-vestlig bakgrunn. Til sammen er det om lag 30 000 personer i innvandrerbefolkningen som er 60 år eller mer. Mer enn halvparten av disse kommer fra Danmark, Sverige, Storbritannia, Tyskland og USA. I 2003 var det vel 16 000 personer med ikke-vestlig bakgrunn over 60 år, dvs. 4,5 prosent av hele den ikke-vestlige innvandrerbefolkningen.

Blant de eldre var om lag 1 600 personer fra Bosnia-Hercegovina, vel 900 personer fra Pakistan og vel 800 fra Vietnam i 2003. Andelen eldre blant ikke-vestlige innvandrere vil øke i årene framover. En befolkningsframskrivning tilsier at antallet pakistanere over 60 år vil være tredoblet om ti år. Det er lite som tyder på at eldre pakistanere flytter tilbake til Pakistan (Østby (red.) 2004).

1.2.7 Ulike innvandringsårsaker og kjønn

Det var pr. 1. januar 2003 litt i overkant av 50 prosent kvinner både i innvandrerbefolkningen og i resten av befolkningen. Tallene skjuler store forskjeller mellom nasjonalitetsgrupper. Fra de vanlige arbeidsinnvandrerlandene som Pakistan, Marokko og Tyrkia, og også Storbritannia, har det vært en stor overvekt av menn som har kommet til Norge. Likeledes er det mange menn blant flyktninger med kort botid, som fra Afghanistan, Irak og Somalia. Kjønnssfordelingen vil endre seg ved familiegjenforening med ektefelle og barn. Fra land som Thailand, Filippinene, Russland og Polen har det vært en stor overvekt av kvinner som har innvandret, mellom 65 og 85 prosent. Et ikke ubetydelig antall norske menn får årlig ektefeller fra disse landene og i det siste også fra Baltikum. Fra de nordiske naboland er det også et kvinneoverskudd.

Flyktninger fra Kosovo ble i 1999 forsøkt tatt ut som hele familiegrupper og gitt midlertidig beskyttelse i Norge. Derfor har denne gruppen en jevnere kjønnssammensetning.

Tabell 1.4 Førstegenerasjons innvandrere¹, etter tid bosatt i Norge/første innvandringsår og landbakgrunn². 1. januar 2003.

	Total	Botid I år		
		0-4	5-14	15+
		Første innflyttingsår		
		1998-2002	1988-1997	1987 og tidligere
Førstegenerasjons innvandrere i alt	277 262	34,8	32,6	32,6
Europe i alt (ekskl. Tyrkia)	130 663	32,7	31,1	36,2
Bosnia-Hercegovina	13 572	10,1	88,0	1,9
Danmark	18 019	20,1	17,2	62,7
Jugoslavia	8 161	56,8	35,9	7,4
Polen	6 536	24,4	35,5	40,1
Storbritannia	10 461	23,6	19,4	57,0
Sverige	21 945	36,0	28,2	35,8
Tyskland	10 027	36,4	16,5	47,0
Afrika i alt	28 612	47,7	34,1	18,2
Marokko	4 184	24,4	36,3	39,3
Somalia	10 753	62,0	35,4	2,6
Asia i alt (inkl. Tyrkia)	98 048	35,3	34,9	29,9
Filippinene	5 976	31,6	34,5	33,9
India	4 479	21,0	24,9	54,1
Irak	14 578	75,8	22,6	1,6
Iran	11 058	31,4	49,0	19,6
Tyrkia	8 336	25,4	38,0	36,6
Pakistan	14 570	18,1	26,2	55,7
Sri Lanka	7 785	21,9	47,2	30,9
Thailand	4 962	51,2	36,2	12,6
Vietnam	11 698	9,6	46,3	44,1
Nord- og Mellom-Amerika i alt	10 076	30,2	21,3	48,4
Canada	1 148	32,6	21,2	46,3
USA	6 991	25,7	18,8	55,5
Mellom-Amerika	1 937	45,1	30,5	24,4
Sør-Amerika i alt	8 907	22,3	38,5	39,3
Chile	5 511	9,9	44,9	45,1
Oseania i alt	956	46,5	19,1	34,3

¹ Personer født i utlandet med to utenlandsfødte foreldre.

² Hovedsakelig eget fødeland, men foreldrene sitt fødeland når foreldrene har samme fødeland, men forskjellig fra personens eget fødeland.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

1.2.8 Botid i landet

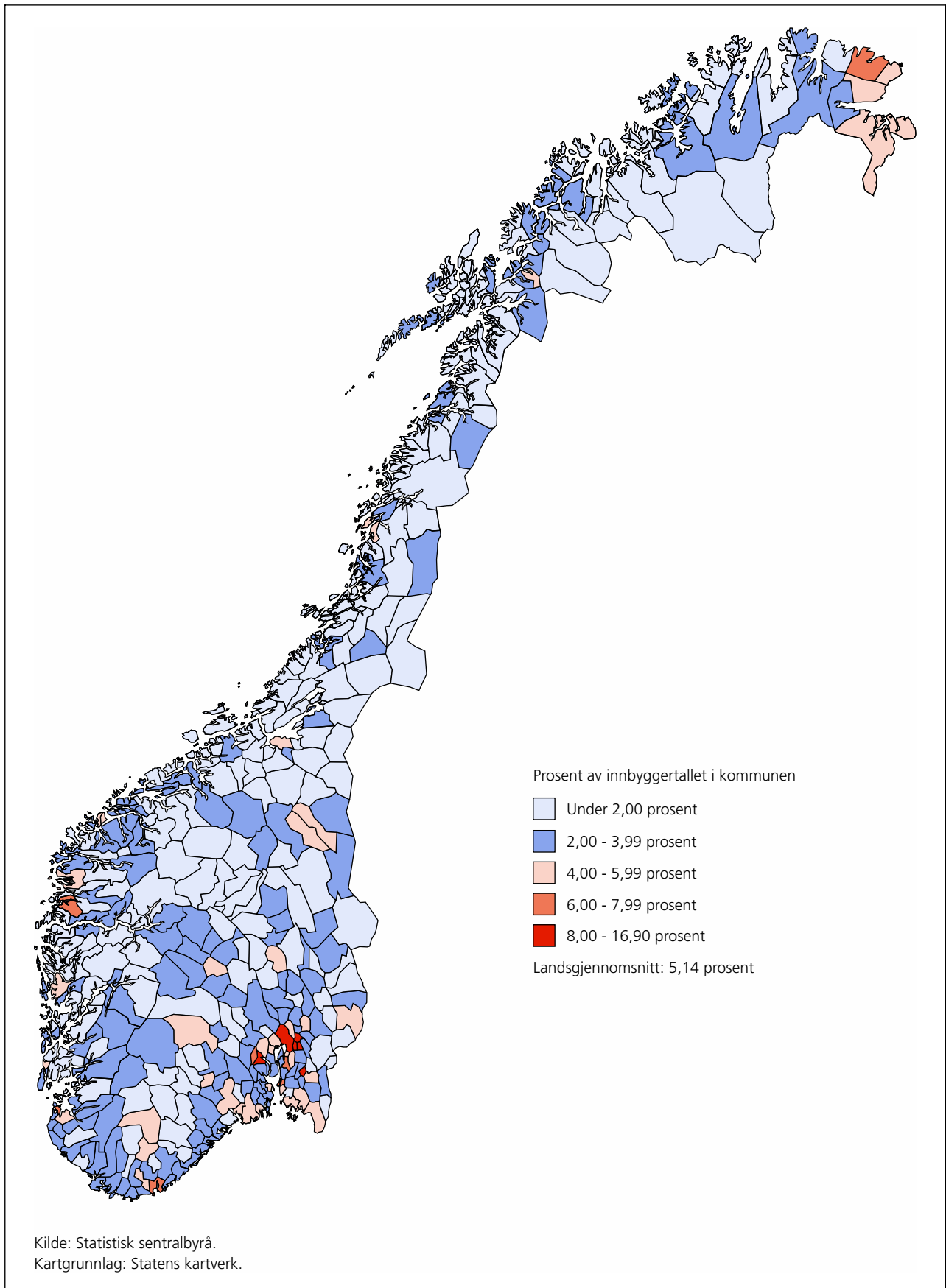
Førstegenerasjons innvandrere fordeler seg grovt sett i tre jevnstore grupper etter botid: de som har en oppholdstid på under 5 år, de med en oppholdstid mellom 5 og 14 år og de som har oppholdt seg her over 14 år. Botid blant etterkommere som er født i Norge inngår naturlig nok ikke her.

De grupper med kortest botid, dvs. mindre enn fem år, er flyktninger fra f. eks. Afghanistan, Irak og Somalia. Blant innvandrere fra Bosnia-

Hercegovina og Chile er andelen med kort botid svært liten. Mer enn halvparten av innvandrere fra Pakistan og India har bodd i Norge lengre enn 15 år. Ellers er det bare blant innvandrere fra Danmark, Storbritannia og USA at flertallet har bodd her mer enn 15 år.

Hvem blir og hvem reiser?

En studie av returnmigrasjon av Tysse og Keilman (1998) konkluderer med at flyktninger i stor



Figur 1.7 Andelen ikke-vestlige innvandrere i kommunene. 1. januar 2003

grad blir i landet de har flyktet til. Mange arbeidsinnvandrere fra ikke-vestlige land forblir også i landet de har innvandret til, mens arbeidstakere fra vestlige land, særlig fra nordiske land, reiser tilbake til opprinnelseslandet etter relativt kort tid. De som kommer gjennom familiegjenforening følger samme mønster som den gruppen de blir gjenforent med, men familiegjenforente har gjennomgående noe lavere andel som vender tilbake.

1.3 Geografisk fordeling i Norge – flyktninger og arbeidsinnvandrere

Det er store forskjeller i den geografiske fordelingen av innvandrerbefolkningen i Norge. De lokale innvandrerbefolkningene varierer mye etter landbakgrunn, hvor lenge de har bodd i Norge og innvandringsårsak.

Pr. 1. januar 2003 var det stor forskjell på hvor stor andel innvandrerbefolkningen utgjorde i de ulike fylker; fra vel 20 prosent i Oslo, til 2,5 prosent i Nord-Trøndelag. Oslo og Akershus hadde samlet sett om lag 45 prosent av innvandrerbefolkningen. 38 prosent av personer med bakgrunn fra vestlige land og 48 prosent av de med bakgrunn fra ikke-vestlige land, var bosatt i Oslo og Akershus i 2003. Oslo har flest fra nesten alle nasjonalitetsgrupper, regnet i antall personer.

Personer med bakgrunn fra arbeidsinnvandrerland er i mye større grad bosatt i Oslo enn personer med bakgrunn fra typiske flyktningland. Tre av fire i innvandrerbefolkningen med bakgrunn fra Pakistan, og en enda større andel med bakgrunn fra Marokko, bor i Oslo. Det er også store forskjeller i fordelingen av innvandrerbefolkningen i ulike bydeler i Oslo, jf. vedleggets kapittel 4.4.

Siden begynnelsen av 1990-årene har det vært et prinsipp at flyktninger skal bosettes over hele landet. Prinsippet har blant annet resultert i at det nå bor flere personer med ikke-vestlig bakgrunn enn personer med vestlig bakgrunn, i alle landets fylker.

Finnmark har en mindre andel personer med ikke-vestlig bakgrunn i fylkets innvandrerbefolkningen, sammenlignet med andre fylker. Det er særlig innvandrere fra Finland som trekker opp tallet på vestlige innvandrere. Samtidig er det nesten like mange innvandrere fra Russland i Finnmark som i Oslo, og flere enn i alle andre fylker.

Finnmark har lenge vært kjent for å sysselsette mange flyktninger (særlig fra Sri Lanka) i fiskeindustrien, men antallet med bakgrunn fra den tredje verden har sunket mye de siste årene

Boks 1.2 Russisk innvandring

En tredjedel av om lag 6 000 russiske innvandrere og etterkommere bodde i Nord-Norge ved inngangen til 2003. Målt i forhold til folketallet utgjorde personer med bakgrunn fra Russland over en prosent av folketallet i Finnmark, mot bare en drøy promille i Oslo.

Nyere russisk innvandring til Nord-Norge tok til etter Sovjetunionens sammenbrudd i 1991. Ved etableringen av Barentsregionen i 1992 økte kontaktene mot øst og førte til en økende innvandring av russere til Nord-Norge og spesielt til Finnmark.

Blant russere er det stor ektefelleinnvandring, og et visst innslag av arbeidskraftinnvandrere av begge kjønn, bl.a. som følge av de tillegninger av regelverket som fulgte etableringen av Barentssamarbeidet.

Drøyt 150 personer har fått opphold i kraft av å være russiske etterkommere etter nordmenn, av disse var nesten 40 under 18 år.

I 2003 viste statistikken fra UDI at blant annet 797 personer ble innvilget familiegjenforening, 58 personer fikk spesialisttillatelse mens 259 personer fikk tillatelse som sesongarbeider.

Russere som har kommet via familiegjenforening er den gruppen som har økt mest de siste årene. I all hovedsak er dette kvinner som har giftet seg med norske menn uten innvandrerbakgrunn. Rundt 70 prosent av innvandrerbefolkningen med bakgrunn fra Russland har en botid i Norge på 4 år eller kortere.

gjennom utflytting til resten av landet. Antallet personer i Finnmark med bakgrunn fra Sri Lanka gikk ned fra nesten 750 i 1998 til 200 i 2003, mens antallet med bakgrunn fra Russland økte fra 300 til 850 for Finnmark fylke i samme periode.

Når det gjelder personer med flyktningbakgrunn, bor det flere i antall i Oslo enn i andre fylker. Over halvparten av alle personer med afrikansk bakgrunn bor i Oslo. Personer med bakgrunn fra Chile, Vietnam og Bosnia-Hercegovina er derimot ikke samlet i like stor grad i Oslo, som mange andre grupper.

Den største konsentrasjonen av innvandrerbefolkningen finner man i og nær hovedstaden, rundt de større sentrene ellers i landet og i noen enkeltkommuner langt unna de store byene. Som

eksempler på den siste typen kan nevnes at Båtsfjord kommune ved inngangen til 2003, hadde en innvandrerbefolkning på 16 prosent, hvorav 9 prosent hadde vestlig bakgrunn og 7 prosent ikke-vestlig bakgrunn. Større andel innvandrerbefolkning var det bare Oslo som hadde med vel 20 prosent. Også Fjaler i Sunnfjord og Vardø kommer nær 10 prosent, mens kommuner som Sør-Varanger, Gamvik, Lebesby, Tinn, Evje, Hornes og Tolga ligger omkring landsgjennomsnittet.

Det er i dag innvandrere i alle kommuner i landet. Innslaget av personer med ikke-vestlig bakgrunn varierte pr. 1. januar 2003 fra ingen i tre kommuner (Osen kommune, Høylandet og Beiarn kommune) til nesten 17 prosent av Oslos befolkning⁵. Drammen utmerket seg også med nærmere 13 prosent i 2003. Tallene omfatter både førstegenerasjons innvandrere og etterkommere. I alle land i den vestlige verden ser man et tilsvarende mønster med mange innvandrere og etterkommere i sentrale strøk, og særlig i og rundt hovedstaden.

1.4 Barn og unge med innvandrerbakgrunn

Barn og unge under 25 år som enten selv har innvandret, eller som er født i Norge av førstegenerasjons innvandrere, utgjør drøyt en tredel av innvandrerbefolkningen. Dette tilsvarer nesten 120 000 personer ved inngangen til 2004.

En statistikksamling SSB har utarbeidet om barn og unge med innvandrerbakgrunn med data pr. 1. januar 2003 viser at nesten en firedel av innvandrerbefolkningen er under myndighetsalder (Dzamarija og Kalve 2004). Barn med ikke-vestlig bakgrunn dominerer sterkt og utgjorde nær 90 prosent av alle barn under 18 år med innvandrerbakgrunn. Barn med bakgrunn fra Asia utgjorde over halvparten av alle barn under 18 med innvandrerbakgrunn i Norge. Av enkelt land kommer flest fra Bosnia-Hercegovina blant de østeuropeiske, og fra Pakistan og Irak blant det som kalles tredjeverdensland.

Over 40 prosent av alle barn med innvandrerbakgrunn bodde i Oslo ved inngangen til 2003. Halvparten av alle barn med ikke-vestlig bakgrunn bodde i Oslo og Akershus.

Over 70 prosent av alle ikke-vestlige førstegenerasjons innvandrere i alderen 0-17 år har flyktningbakgrunn (Dzamarija og Kalve 2004).

Nærmere 60 prosent av alle barn med innvan-

drerbakgrunn er født i Norge. Det er et stort innslag av små barn blant de som er født i Norge av innvandrede foreldre.

1.4.1 Barn født i Norge av førstegenerasjons innvandrere

Etterkommere av innvandrere, som er født og oppvokst i Norge, utgjorde pr. 1. januar 2004 nær 60 000 personer, jf. figur 2.1 i meldingens kapittel 2.1

Om lag 90 prosent av etterkommere av innvandrere har foreldre med bakgrunn fra ikke-vestlige land. Det er flest etterkommere med foreldre fra Asia. De utgjør om lag 60 prosent og nær 36 000 personer. Den nest største gruppen har foreldre fra Afrika (15 prosent), og deretter Øst-Europa (12 prosent).

Etterkommere av innvandrere fra Pakistan utgjør ved inngangen til 2004 den største gruppen på om lag 11 400 personer, dvs. om lag 20 prosent av alle som er født i Norge med to innvandrede foreldre. Om lag 5 600 barn og unge har foreldre fra Vietnam, om lag 4 300 har foreldre som opprinnelig kom fra Tyrkia og om lag 4 000 har foreldre fra Sri Lanka. Etterkommere med svensk og dansk bakgrunn hos begge foreldre utgjorde bare 1 000 og 1 400 personer ved inngangen til 2004.

De fleste er fremdeles svært unge

Barna som førstegenerasjons innvandrere har fått etter at de er kommet til Norge er fremdeles unge (Lie 2004). Pr. 1. januar 2003 var kun fire prosent over 30 år, 84 prosent var under 18 år og 65 prosent var under 10 år. De fleste over 30 år har foreldre fra andre land i Europa, mens de med foreldre fra land i Asia dominerer i alderen 15-30 år. Fra 0-15 år er det også et stort flertall med bakgrunn fra Asia med Tyrkia, men her er det også større innslag av barn med foreldre fra Afrika og Øst-Europa enn blant de litt eldre etterkommerne.

Unge voksne med pakistansk bakgrunn

Den første gruppen innvandrere fra ikke-vestlige land som fikk en viss størrelse i Norge var pakistanere. Blant barn født og oppvokst i Norge med foreldre som har innvandret, er det derfor unge med pakistansk familiebakgrunn som først blir voksne. Gruppen dominerer blant etterkommere som er over 18 år. Blant alle som er født i Norge av foreldre som har innvandret i aldersgruppen 18-30 år har nesten halvparten pakistanske foreldre. Etter 1980 er det kommet mange

⁵ Pr. 1. januar 2004 er det kun Osen og Beiarn kommune som ikke har ikke-vestlige innvandrere bosatt i kommunen.

Tabell 1.5 Personer som er født i Norge med to utenlandsfødte foreldre fra 15 utvalgte land. Hele landet og Oslo. Absolutte tall og prosent. 1. januar 2003.

	Hele landet	Oslo	Prosent i Oslo
I alt	55 531	25 465	45,9
Pakistan	10 976	7 978	72,7
Vietnam	5 246	1 198	22,8
Tyrkia	4 007	1 669	41,7
Sri Lanka	3 690	2 031	55,0
Somalia	2 936	1 757	59,8
India	2 233	984	44,1
Marokko	2 144	1 821	84,9
Bosnia-Hercegovina	1 926	248	12,9
Irak	1 859	626	33,7
Jugoslavia	1 780	450	25,3
Iran	1 675	577	34,4
Chile	1 295	294	22,7
Filippinene	862	465	53,9
Polen	767	235	30,6
Kina	707	254	35,9

flere nasjonaliteter i innvandrerbefolkningen. I de yngre aldersgruppene av etterkommere er det mye større variasjon når en ser på foreldrenes opprinnelsesland.

Nesten halvparten av alle etterkommere, som er født i Norge, bor i Oslo. Dette er en langt høyere andel enn blant førstegenerasjons innvandrere.

2 Barnehager, skole, utdanning og språk

2.1 Innledning

Deltakelse i barnehage, skole og utdanning er viktig både for den enkeltes læring og personlige utvikling. Opplæringen skal gi faglige kunnskaper og sosial kompetanse, og formidle samfunnsmessige verdier som demokrati, toleranse, likestilling og internasjonalt medansvar. Målet for norsk skole er at barn, unge og voksne skal bli aktive og selvstendige deltakere i samfunnet.

For alle barn og unge, enten de er født og oppvokst i landet eller har innvandret, er utdanning nøkkelen til arbeidslivet. Utdanning har blitt viktigere og viktigere parallelt med framveksten av kunnskapssamfunnet.

Forskning viser at elevenes sosio-økonomiske bakgrunn har stor betydning for hvordan elevene klarer seg i skolen. Samtidig er god språkutvikling, allerede før skolestart, viktig for læringsutbyttet i skolen. Foreldrenes bakgrunn og erfaringer kan i mange sammenhenger representere en ressurs for barn av innvandrere, men i noen tilfeller kan det være en ulempe at foreldrenes utdanning, erfaringer, språk- og samfunnskunnskaper springer ut av forhold i andre land, og ikke uten videre kan overføres til samfunns- og hverdagsliv i Norge. For barn av innvandrere spiller uansett barnehage og skole en ekstra viktig rolle som viser inn det sivile samfunnet, i tillegg til det språklige og faglige utbyttet.

Det nye mangfoldet blant elevene – kulturelt, språklig, religiøst og i verdiorientering – stiller skole og utdanningssystemet overfor nye utfordringer i hvordan opplæringen skal tilpasses den enkeltes behov og forutsetninger. Målet er at alle elever skal kjenne seg igjen i undervisningen og få muligheten til å utvikle sine evner og talenter. Skolen skal være inkluderende og ivareta retten til å være annerledes.

2.2 Deltakelse i barnehage

Barnehagen er det mest omfattende forebyggende og sosialt utjevne tiltaket samfunnet kan gi barn i førskolealder. I 2003 var det over 12 000 minoritetsspråklige barn i barnehage. Dette utgjør seks prosent at det totale antall barn i barnehage. Fra 1997 til 2003 har antallet minoritetsspråklige barn i barnehage økt med over 3 000 barn.

Minoritetsspråklige barn i barnehage tilbringer som regel kortere tid i barnehagen før de begynner på skolen enn majoritetsspråklige barn.

Det finnes et eget tilskudd til barnehagetilbud for barn av nyankomne flyktninger. I tillegg gis det et eget tilskudd til korttidstilbud i barnehager for 4- og 5 åringer i asylmottak. Fra 1. august 2004 ble det innført et nytt tilskudd for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder. Tilskuddet erstatter tilskuddet til tospråklig assistanse i barnehage, jf. meldingens kapittel 10.2 for en nærmere omtale av den nye tilskuddsordningen spesielt og drøfting av regjeringens prioriteringer på barnehagesektoren spesielt.

2.2.1 Årsaker til lavere deltakelse i barnehage

En undersøkelse Fafo foretok i 1998 konkluderte med at pris, tilgjengelighet (dvs. avslag på søknad om barnehageplass) og mangel på informasjon er

Boks 1.3 Begrepsavklaring

I barnehagesektoren brukes begrepet minoritetsspråklige barn om alle barn som snakker et annet språk enn norsk, svensk, dansk og engelsk som morsmål. Definisjonen er knyttet til hvilke barn som kan få språkstimuleringstiltak i barnehagen finansiert av tilskuddet for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder.

I grunnsopplæringen brukes begrepet elever fra språklige minoriteter. Denne definisjonen er basert på elever som i kortere eller lengre tid har behov for særskilt tilrettelagt norskopplæring. Begrepet språklig minoritet brukes da om elever i grunnsopplæringen som ikke har norsk eller samisk som morsmål (førstespråk), og voksne som ikke har norsk, samisk, dansk eller svensk som morsmål, og som har behov for ekstra språkopplæring. Nasjonale minoriteter og urfolk omfattes ikke av begrepet.

Kapittelet baserer seg på studier og statistikk som bruker ulike begreper. Dette gjør det vanskelig å benytte en enhetlig begrepsbruk i kapittelet. I flere studier som bruker begrepene minoritetsspråklige elever eller minoritets elever, er det først og fremst elever med innvandrerbakgrunn det handler om, og ikke bare elever som mottar særskilt språkopplæring.

Statistisk sentralbyrå (SSB) avgrensar og definerer innvandrerbefolkningen som første generasjons innvandrere og personer født i Norge av to utenlandskfødte foreldre (Østby (red.) 2004).

Av hensyn til lesbarhet vil dette kapittelet i hovedsak benytte begreper som innvandrere og etterkommere av innvandrere eller samlebetegnelsen barn og ungdom med innvandrerbakgrunn, jf. meldingens begrepsliste.

viktige årsaker til at foreldre med innvandrerbakgrunn ikke har barna i barnehage. Undersøkelsen viste samtidig at ønsket om en barnehageplass var stort blant foreldre med innvandrerbakgrunn, samtidig som en del ikke ønsker barnehageplass før barna er 4-5 år (Djuve og Pettersen 1998).

Forsøket med gratis korttidsplass i barnehage for alle 4- og 5-åringer i bydelen Gamle Oslo ser ut til å bekrefte konklusjonene i undersøkelsen over. Det at alle 4- og 5-åringer i bydelen fikk tilbud om en korttidsplass i barnehage, at tilbudet var gratis og at bydelen informerte godt om tilbudet, bidro til at de aller fleste barna med innvandrerbakgrunn i aldersgruppen begynte i barnehage, selv om deltakelsen ikke var like stabil gjennom hele året.

Ønsket om at barna skal lære norsk og bli kjent med norske barn, er blant de vanligste begrunnelsene for barnehagebruk blant foreldre med innvandrerbakgrunn (Djuve og Pettersen 1998). På samme tid viser en annen studie at en del foreldre forventer at barna automatisk lærer seg norsk når de begynner på norsk skole, får norske venner og er med på fritidsaktiviteter (Drøpping og Kavli 2002).

Det finnes ingen nyere undersøkelse om kontantstøttens påvirkning av barnehagebruk blant familier med innvandrerbakgrunn. En Fafo-rapport fra 2001 konkluderer med at kontantstøtten

kan ha ført til en reduksjon i barnehagebruk på om lag 10 prosent blant 1- til 2-åringer med familiebakgrunn fra Pakistan, Somalia og Vietnam, men at den i svært liten grad har redusert barnehagebruken blant kontantstøttebarnas eldre søsken (Kavli 2001). Undersøkelsen er basert på intervjuer med 443 småbarnsforeldre bosatt i Oslo og Akershus. Foreldrene har bakgrunn fra Norge, Pakistan, Somalia og Vietnam.

2.3 Grunnskole og videregående opplæring

2.3.1 Rettigheter og plikter til grunnsopplæring og særskilt opplæring

Barn og unge med innvandrerbakgrunn har i likhet med alle andre barn og unge i Norge rett og plikt til grunnskoleopplæring, og rett til videregående opplæring i samsvar med opplæringsloven og tilhørende forskrifter. Tilbudet skal være gratis.

Elever fra språklige minoriteter i grunnskolen har rett til særskilt språkopplæring, jf. § 2-8 i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova) og § 3-5 i lov 4. juli 2003 nr. 84 om frittstående skoler (friskolelova). På bakgrunn av Ot.prp. nr. 55 (2003-2004) ble bestemmelsene endret juni 2004. Etter de nye lovbestemmelsene, som trådte i kraft fra 1. september 2004, har elever i grunnskolen med et annet morsmål enn norsk og samisk rett til sær-

skilt norskopplæring til de har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den vanlige opplæringen i skolen. Om nødvendig har slike elever også rett til morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler. Sistnevnte vil gjelde nyankomne og andre elever med så dårlige ferdigheter i norsk at de ikke kan følge undervisning når denne gis på norsk. Dersom morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring ikke kan gis av egnet undervisningspersonale, skal kommunen så langt som mulig legge til rette for annen opplæring som er tilpasset elevenes forutsetninger. Lovendringen vil gi kommunene og skolene større mulighet til selv å finne fram til gode pedagogiske og organisatoriske modeller for særskilt språkopplæring.

For elever i grunnskolen gir staten tilskudd til særskilt norskopplæring, tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring. Også for elever i videregående opplæring gir staten tilskudd til ekstra språkopplæring for språklige minoriteter. Formålet med sistnevnte ordning er å stimulere skoleeiere til å gi ekstra språkopplæring, og kan nyttes til støtteundervisning i norsk, morsmål og engelsk.

Den offentlige skolen har stått sterkt i Norge. I skoleåret 2003/2004 gikk kun 2 prosent av grunnskoleelevene i frittstående skoler. Det var 110 grunnskoler og 75 videregående skoler som mottak tilskudd etter friskoleloven per 1. januar 2004.

2.4 Deltakelse og prestasjoner i grunnskole og videregående opplæring

2.4.1 Minoritetsspråklige elever i grunnskolen og i særskilt undervisning

I grunnskolestatistikken registreres bare antall minoritetsspråklige elever som får særskilt norskopplæring. Den enkelte skole foretar en vurdering av hvem som har behov for særskilt norskopplæring. Minoritetsspråklige elever som ikke har behov for særskilt norskopplæring registreres ikke i statistikken. Det finnes per i dag ikke individdata over elever i grunnskolen.

Høsten 2003 fikk flere enn 35 000 elever, eller 5,7 prosent av alle elever i grunnskolen, særskilt norskopplæring. I overkant av 3 prosent av alle elevene i grunnskolen deltok i morsmålsundervisning. Bortimot 20 000 elever fikk enten morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler høsten 2003. Urdu var det språket flest elever fikk morsmålsopplæring eller tospråklig fagopplæring på. Flere enn 2 500 elever fikk morsmålsopplæring i urdu. Somalisk, kurdisk, arabisk, vietnamesisk, albansk og bosnisk var også store

språk med mellom 1 000 og 2 000 elever som fikk morsmålsopplæring på hvert (SSB, Utdanningsstatistikk pr. 2003).

Innvandrerbefolkningen i 2004 – både førstegenerasjons innvandrere og etterkommere – utgjorde 7,5 prosent av barna i barneskolealder (6-12 år), og 7 prosent av barna i ungdomsskolealder (13-15 år). Blant elever i barneskolealder med innvandrerbakgrunn, er 56 prosent født i Norge av to utenlandskfødte foreldre, for elever i ungdomsskolealder er tallet 40 prosent (SSB, Befolkningsstatistikk pr. 2004).

2.4.2 Deltakelse i videregående opplæring og særskilt undervisning

Innvandrerbefolkningen i 2004 utgjorde 8,1 prosent av de unge i alderen for videregående skole (16-19 år). Blant elever i videregående skolealder med innvandrerbakgrunn er det 23 prosent som er født i Norge (SSB, Befolkningsstatistikk pr. 2004).

Tall fra KOSTRA 2003 viser at andelen elever i videregående opplæring som har annet fødeland, eller foreldre med annet fødeland, enn Norge, Sverige og Danmark var på 7,6 prosent. Svært få av disse fikk tilrettelegging i form av ekstra norskundervisning (om lag 1 prosent).

Andelen personer med innvandrerbakgrunn som deltar i videregående opplæring har økt de senere årene. Det var likevel noen færre med innvandrerbakgrunn som i 2002 påbegynte videregående opplæring etter fullført grunnskole (ca. 92 prosent) sammenlignet med befolkningen for øvrig (ca. 96 prosent) og frafallet var større (SSB, Utdanningsstatistikk pr. 2002).

I 2003 deltok 90,1 prosent av alle 16-18 åringer i videregående opplæring⁶. Til sammenligning var det 73,2 prosent av førstegenerasjons innvandrere i aldersgruppen 16-18 år som deltok.

Etterkommere av innvandrere, som er født og oppvokst i Norge, deltar i mye større grad i videregående opplæring enn førstegenerasjons innvandrere. Totalt 86,6 prosent av etterkommerne deltok i videregående opplæring høsten 2003, dvs. 3,5 prosentpoeng under gjennomsnittet for alle 16-18 åringer. Det er også ubetydelige forskjeller mellom gutter og jenter når det gjelder deltakelse (SSB, Utdanningsstatistikk pr. 2003).

Det er imidlertid store forskjeller mellom elever med ikke-vestlige innvandrerbakgrunn og øvrige elever når det gjelder valg av studieretning. Elever med ikke-vestlige innvandrerbakgrunn vel-

⁶ Omfatter elever og lærlinger under opplæringsloven.

ger i større grad enn andre elever studieretninger som gir generell studiekompetanse, og i mindre grad yrkesfaglige studieretninger (Opheim og Støren 2001).

2.4.3 Faglige prestasjoner og progresjon i grunnopplæringen

Selv om mange elever med innvandrerbakgrunn klarer seg bra i skolen, viser en rekke studier at elever med innvandrerbakgrunn oppnår svakere resultater enn majoritets elever. En bredt anlagt studie av prestasjoner blant elever i ungdomsskolen og videregående opplæring (Ung i Norge 2002) viser at bildet er sammensatt⁷. Mer enn en av tre elever med innvandrerbakgrunn presterer f. eks. over det nasjonale gjennomsnittet. Blant majoritets elevene gjør likevel nærmere halvparten av elevene det samme. Det er nesten dobbelt så stor andel elever med innvandrerbakgrunn som er i det svakeste prestasjonsskiktet sammenlignet med majoritets elevene. Prestasjonsgapet er dessuten høyere på videregående skole enn på ungdomstrinnet. Sammenliknet med en tilsvarende undersøkelse fra 1992 er gapet mellom majoritets elever og elever med innvandrerbakgrunn blitt større. Særlig gjelder dette for elever som har foreldre født i ikke-vestlige land.

Mens jenter generelt gjør det betydelig bedre enn guttene på skolen, er det ingen forskjeller mellom jenter og gutter med innvandrerbakgrunn i denne studien. Studien viser heller ikke signifikante forskjeller i prestasjoner mellom elever med innvandrerbakgrunn som er født i Norge og de som er født i utlandet (Bakken 2003). Disse funnene står i kontrast til annen kunnskap på feltet.

For eksempel viser analyser av karakterene blant avgangselever på studieforberedende linjer, at jenter gjør det jevnt over bedre enn gutter, og at elever som er født i Norge av foreldre som er innvandret, gjør det bedre enn elever som er førstegenerasjons innvandrere (Læringssenteret 2003).

En studie av reformelever fra 1994 viser at etterkommere av innvandrere oppnår bedre resultater enn elever som er førstegenerasjons innvandrere, og at de fullfører i større grad enn elever som har innvandret. Etterkommere oppnår også studiekompetanse i like stor grad som majoritets-

elever, når det kontrolleres for andre viktige forhold, ikke minst foreldrenes utdanningsnivå.

Studien viser på den annen side at både jenter og gutter med innvandrerbakgrunn som startet på videregående opplæring, har svakere progresjon enn andre elever (Lødding 2003). Forskjellen i progresjon er større blant guttene enn blant jentene og det gjelder spesielt yrkesfagene (Opheim og Støren 2001).

Nyere studier viser imidlertid at det i løpet av de siste 10 årene har skjedd en betydelig forbedring i progresjonen blant elever med innvandrerbakgrunn, spesielt for gutter på allmennfag. Innenfor yrkesfagene har ikke progresjonen bedret seg vesentlig. Noe av dette kan skyldes at ikke-vestlige elever har større problemer med å finne lærlingeplass enn hva tilfellet er for øvrige elever. Det kan også skyldes at de ikke kvalifiserer seg for neste trinn (Støren 2003).

På yrkesfaglige studieretninger var elever som selv har innvandret, både fra vestlige og ikke-vestlige land, overrepresentert blant dem som kom ut med kompetanse på lavere nivå. Det vil si at de verken oppnådde studiekompetanse eller yrkeskompetanse (Lødding 2003).

SSBs analyser av gjennomstrømning i videregående opplæring viser at fire av ti elever med innvandrerbakgrunn som begynte i videregående opplæring i 1997 avbrøt opplæringen. Til sammenligning var det i hele elevmassen en av fem som avbrøt videregående opplæring i samme elevkull. Elever med bakgrunn fra Europa (unntatt Tyrkia) har den høyeste gjennomføringsandelen, mens elever med bakgrunn fra Afrika kommer dårligst ut. Jenter med innvandrerbakgrunn avbryter opplæringen i mindre grad enn gutter med innvandrerbakgrunn.

Internasjonale studier viser at Norge, i likhet med Danmark og Sverige, plasserer seg omtrent på det som er gjennomsnittet for OECD-land når det gjelder resultatforskjeller mellom elever med innvandrerbakgrunn og andre elever. Flere land har lykket bedre enn Norge i å utjevne denne type forskjeller mellom elever, uten at man per 2004 har kunnskap om hvorfor det er slik.

2.4.4 Årsaker til prestasjonsgapet

Sosio-økonomisk bakgrunn

Forskning tyder på at hjemme-bakgrunn betyr mye for alle elevers faglige prestasjoner i skolen. Dette bekreftes av en rekke studier. Samtidig er det visse forskjeller når det gjelder den relative

⁷ Undersøkelsen baserer seg på den landsrepresentative ungdomsundersøkelsen «Ung i Norge», som ble gjennomført ved 73 skoler våren 2002. Til sammen deltok nesten 12 000 ungdommer, hvorav om lag 600 elever med to utenlandsfødte foreldre.

betydningen av ulike ressurser i familien. Økonomiske forhold, og særlig hvorvidt foreldrene deltar i arbeidslivet og at det er tilgang til PC i hjemmet, har større innvirkning på skoleprestasjonene til elever med innvandrerbakgrunn enn for andre. Når det gjelder foreldrenes utdanning og familiens kulturelle ressurser, som f. eks. tilgang på bøker i hjemmet, gir dette større utslag på skoleprestasjoner for elever med majoritetsbakgrunn enn for elever med innvandrerbakgrunn (Bakken 2003).

Skoleprestasjoner er omtrent de samme for elever med innvandrerbakgrunn som for majoritets elever, i tilfeller der begge grupper har foreldre med lav utdanning. (Læringssenteret 2003).

Norskkunnskaper ved skolestart

Barnehagedeltaking er en vesentlig faktor i barnas norskspråklige utvikling (Øzerk 1992, 2003 og Nielsen 1997). En analyse av elever i Oslo skolen (Bakken 2003b) viser at elever med innvandrerbakgrunn som både har gått i norsk barnehage og hatt morsmålsundervisning på småskole- og mellomtrinnet, oppnår bedre resultater enn andre. Blant de elevene som både har gått i norsk barnehage og har hatt morsmålsundervisning i 4–6 år, oppgir 42 prosent karakterer som ligger over grensen for godt prestasjonsnivå. Blant de elevene som har hatt like mye morsmålsundervisning, men som ikke har gått i norsk barnehage, har bare 22 prosent høyt prestasjonsnivå. Blant elever som har gått i norsk barnehage, men ikke hatt morsmålsundervisning har 31 prosent godt prestasjonsnivå.

Organisering av opplæringen

Andre studier peker på at skolens måte å organisere og gjennomføre opplæringsaktivitetene har betydning for læringsresultatet i tillegg til sosio-økonomisk bakgrunn. Særlig elever med svake norskkunnskaper synes å oppnå dårligere læringsutbytte enn andre skolebarn, fordi de til dels faller utenfor undervisningen (Øzerk 2003). Øzerk mener at en rekke forhold ved skolens måte å organisere opplæringen på er viktig, og at disse faktorene samlet sett har mye å si for elevenes læring og utvikling. Eksempler på slike faktorer er skolens sosiale klima, at lærerne har høye forventninger til elevene, at lærerne setter søkelys på læring og at lærerne kommuniserer med elevene på en måte som fremmer læring blant elevene.

Erfaringer viser at elever med innvandrerbakgrunn både i grunnskolen og i videregående opplæring møter faglige problemer i for eksempel matematikk, historie og samfunnsfag, noe som kan skyldes at opplæringen ikke er tilpasset elevenes faktiske språkferdigheter. Selv om elevene tilsynelatende ofte behersker det norske språket bra, møter enkelte problemer når fagene blir mer teoretiske og begrepene mer abstrakte.

Botid i landet

Botiden i Norge blant førstegenerasjons innvandrere har betydning for kjennskap til norsk språk og kultur. Dette er igjen faktorer som kan påvirke skoleprestasjoner. Forskningen er imidlertid ikke entydig når det gjelder botidens betydning på skoleprestasjoner.

I en studie av et kull førstegenerasjons innvandrere på 21 år, er andelen med fullført videregående imidlertid svært mye høyere blant dem som har bodd lenge i landet, enn blant dem som kom i for eksempel 10–15 års alderen (Støren 2002).

Fullført grunnskole, i Norge eller i utlandet, er en forutsetning for å kunne nyttiggjøre seg retten til videregående opplæring. En del unge innvandrere som ikke har begynt i videregående opplæring, står uten registrert fullført grunnskole (Støren 2002). En del har avbrutte opplæringsløp i opprinnelseslandet på grunn av migrasjon, og mange har kommet til Norge i skolealder. Dette kan føre til at videre skolegang blir vanskelig og medføre store forsinkelser.

Landbakgrunn og erfaringsbakgrunn

Foreliggende studier har i liten grad foretatt analyser med utgangspunkt i elevenes landbakgrunn og skoleerfaringer. Dette skyldes først og fremst at datagrunnlaget i utvalgsstudier har vært for lite. En del studier i Norge viser imidlertid, i likhet med studier fra flere land, at det er prestasjonsforskjeller etter elevenes landbakgrunn (Bakken 2003). Det er imidlertid for lite kunnskap om hva disse forskjellene skyldes.

Opplevelser i hjemlandet og i tilknytning til flukt og migrasjon kan være viktige forklaringsfaktorer for skoleprestasjoner for noen elever, blant annet ved at det har stor betydning for hjemmemiljøet.

Stor egeninnsats

Lite tyder på at prestasjonsgapet skyldes at elever

med innvandrerbakgrunn er mindre motivert for skolen enn andre, eller at de møter skolen med mer negative holdninger. Situasjonen er snarere omvendt. Forskning viser at elever med innvandrerbakgrunn bruker mer tid på lekser, og at de i større grad har planer om å ta langvarig utdanning for å kunne få en jobb med høy status. Høystatusyrker som ingeniør, lege, jurist og lederstillinger er svært populære hos unge med innvandrerbakgrunn. Motivasjonen for å ta høyere utdanning blant elever med innvandrerbakgrunn er imidlertid størst på ungdomstrinnet, og avtar noe på videregående. Blant majoritets elever øker andelen som ønsker seg høyere utdanning jevnt og trutt gjennom hele tenårsfasen.

Foreldre til elever med innvandrerbakgrunn har dessuten høyere ambisjoner i forhold til hva barna skal oppnå i utdanningssystemet enn det foreldre til majoritets elever har (Bakken 2003). Dette støttes av flere studier.

Det er videre lite som tyder på at prestasjonsgapet mellom elever med innvandrerbakgrunn og majoritets elever kan forklares med at foreldrene engasjerer seg for lite i barnas skolegang (Bakken 2003).

2.4.5 Gjenkjennelse og trivsel i skolehverdagen

Læremidler, lærerstab og kompetanseutvikling

En rapport fra Høgskolen i Vestfold konkluderer med at læremidler utgitt de siste årene, bare delvis gjenspeiler befolkningens mangfold med hensyn til bakgrunn og erfaringer. Illustrasjoner og fotos av barn som er synlig annerledes enn majoritets elever har kommet inn i skolens lærebøker. Det er likevel majoritetsbefolkningens vaner med hensyn til f. eks. mat, ferie, religion, familie og boforhold, som gjenspeiles i det innholdsmessige (Skjelbred og Aamodtsbakken 2003). Lærerveiledningene gir heller ikke lærerne den hjelpen de trenger til å takle de utfordringene de står overfor i klasser med barn med ulik kulturell, religiøs og verdimelessig bakgrunn.

Lærere med innvandrerbakgrunn er underrepresentert i skolen. Lærere med innvandrerbakgrunn har en særlig kompetanse i kraft av sin tospråklighet og kulturbakgrunn som skolen har behov for. Lærerne vil ofte fungere som viktige rollemodeller for elevene. Mange morsmåls lærere/tospråklige lærere arbeider imidlertid i skolen uten å ha formell kompetanse og uten å ha andre undervisningsfag. Mange arbeider deltid.

Ny rammeplan for lærerutdanning fastsetter

at høyskolene skal ta det flerkulturelle og internasjonale perspektivet inn i arbeidet med de ulike fagene for alle studenter. En stor del av de lærere som allerede arbeider i skolen, møter imidlertid en virkelighet som utdanningen deres ikke tok høyde for. Videreutdanning i faget flerkulturell forståelse og migrasjonspedagogikk er derfor viktig for denne gruppen, og ulike tilbud tilbys ved mange høyere læresteder både som en del av grunnstudiet og som videreutdanning.

Holdninger til skolen, trivsel og mobbing

Ung i Norge studien viser at elever med innvandrerbakgrunn trives like godt som andre på skolen og mener at skolegang kommer godt med uansett hva de skal gjøre videre. Et stort flertall mener også at det er viktig å få gode karakterer. Det er små forskjeller mellom elever med innvandrerbakgrunn og majoritets elever når det gjelder atferdsproblemer i skolen. Flere av elevene med innvandrerbakgrunn (29 prosent) gruer seg imidlertid oftere til å gå på skolen sammenlignet med majoritets elever (16 prosent). Dette skyldes dels at de er mer utsatt for mobbing enn andre (Bakken 2003). Også andre studier viser høyere forekomst av mobbing av elever med innvandrerbakgrunn (Hansen Wagner 2003).

2.4.6 Kristendoms-, religions- og livssynskunnskap

Dagens elevsammensetning i grunnsopplæringen representerer et vidt spenn av ulike religioner og livssyn i skolen. Faget Kristendoms- og livssynskunnskap med religions- og livssynsorientering (KRL-faget), som ble innført i 1997, har skapt spenninger i forhold til en del foreldre med tilhørighet til andre religioner og livssyn. Høyesterett har konkludert med at faget ikke er i strid med norsk lov og internasjonale forpliktelser. Avgjørelsen er klaget inn for den internasjonale menneskerettighetsdomstolen i Strasbourg.

Faget har vært behandlet av Stortinget i flere sammenhenger, senest i 2001, etter evaluering med påfølgende revisjon av læreplaner, samt presisering og forenkling av fritaksretten til deler av faget. Stortinget bestemte da at faget skal ha navnet Kristendoms-, religions- og livssynskunnskap. Evalueringen som ble gjennomført av KRL-faget, som en del av evalueringen av Reform 97, tyder på at en del av tidligere skepsis til faget har avtatt.

Målsettingen med KRL-faget er å skape et samlende fellesfag som skal bidra til innsikt,

respekt og dialog på tvers av tros- og livssynsgrenser, og fremme forståelse og toleranse i religiøse og moralske spørsmål. Opplæringen skal ikke inneholde forkynnelse eller gi opplæring til en bestemt tro.

Utfordringen for skolen er på den ene siden å skape forståelse og respekt for forskjellige religioner og livssyn og på den annen side gi solid kunnskap om kristendommen, fordi kristendommen har spilt og spiller en særlig rolle i det norske samfunnet historisk og kulturelt.

Alle elever skal ha anledning til å ta del i denne felles kunnskapsbyggingen og dialogen om grunnleggende verdier for den enkelte og for samfunnet. Det gis derfor kun anledning til begrenset fritak fra deler av faget.

Til hjelp i informasjonsarbeidet har Utdannings- og forskningsdepartementet i 2002 utgitt KRL- BOKA. Den inneholder læreplan for KRL-faget, læreplanveiledning, rundskriv om fritak, samt informasjon til foreldre.

2.4.7 Foreldreansvar og samarbeid mellom hjem og skole

Foreldrenes forventninger og involvering i barnas skolegang blir ofte trukket fram som en viktig faktor for å forstå elevenes tilpasning til skolen. Foreliggende forskning gir imidlertid ikke entydige svar på årsakssammenhenger.

Studien Ung i Norge viser at ungdom med innvandrerbakgrunn i likhet med majoritetsungdom, opplever at foreldrene er svært interessert i skolegangen. Elever med interesserte og forventningsfulle foreldre trives bedre, bruker mer tid på lesing og lekser og er sjeldnere involvert i problematferd i skolen. Det er imidlertid en tendens til at elever med innvandrerbakgrunn opplever at foreldrene er noe mindre interessert i skolearbeidet sammenlignet med majoritetsungdom. Både blant majoritets elever og elever med innvandrerbakgrunn opplever de med størst tilgang på økonomiske og kulturelle ressurser i familien, også at foreldrene er mest interessert i skolegangen. Litt færre elever med innvandrerbakgrunn bruker foreldrene når de trenger hjelp til skolearbeidet sammenlignet med majoritets elever. Elever med innvandrerbakgrunn henvender seg oftere til lærere og søsken for å få hjelp. Samtidig viser studien at foreldrenes involvering i skolen i seg selv har moderat betydning for de unges skoleprestasjoner (Bakken 2003).

Andre studier viser at det finnes sammenhen-

ger mellom hvor mye støtte og hjelp elevene får hjemme og resultater på skolen (Birkemo 2002). Foreldrenes involvering i barnas skolegang er igjen avhengig av at de har en god kontakt med skolen og god oversikt over hva det jobbes med i klassene. Et godt skole-hjem samarbeid er derfor viktig for elevenes utbytte av skolegangen.

Forventninger om foreldreengasjement er sterkere i Norge enn i mange andre land, og er også nytt for mange foreldre som har sin skolegang i Norge for en generasjon siden. Evalueringen av Reform 97 konkluderer med at foreldresamarbeidet i norsk skole generelt er preget av uklare målsettinger og tilfeldig organisering (Nordahl 2003). Mye tyder på at det framstår som noe uklart for alle foreldre – ikke bare innvandrere – hva hjem-skole samarbeid egentlig skal innebære. I St.meld. nr. 30 (2003-2004) Kultur for læring, kapittel 11 drøftes ansvarsforholdet mellom hjem og skole. Det vises for øvrig til meldingens kapittel 10.7 for mer om dette.

Flere studier viser at dagens modeller for skole-hjem-samarbeid fungerer dårligere for elever med innvandrerbakgrunn enn for øvrige elever. Mens 88 prosent av majoritets elevene i ungdomsskolen oppgir at foreldrene som regel går på foreldremøtene, gjelder dette 69 prosent av elevene med innvandrerbakgrunn (Bakken 2003).

En kartleggingsundersøkelse på 12 skoler i Oslo, Akershus, Buskerud og Østfold om samarbeid mellom skole og hjem for elever med innvandrerbakgrunn, viser at det er relativt godt oppmøte på konferansetimer, mens det er færre som går på foreldremøter. Undersøkelsen viser at foreldre med høy utdanning deltar i større grad enn foreldre med lav utdanning. Grunnen til at mange ikke møter opp, er at de ikke kan norsk godt nok til å kunne følge med på møter, spesielt foreldremøter. Dette kan også tyde på at skolene i for liten grad bruker tolk. Det går også fram at flere ikke forstår hensikten med foreldremøter, i motsetning til konferansetimer om eget barn (FUG 2003).

Andre erfaringer tilsier at det kan være en del misforståelser om hva skolen og foreldrene forventer av hverandre. I flere tilfeller ser man at foreldre forventer at skolen i Norge skal være lik den de kjenner fra hjemlandet (FUG 2003).

2.5 Deltakelse i høyere utdanning

Ungdom med innvandrerbakgrunn som fullfører videregående opplæring med studiekompetanse, har tilnærmet like høy tilbøyelighet til å gå

Tabell 1.6 Studenter i høyere utdanning 19-24 år og 25-29 år i prosent av registrert årskull, etter kjønn og innvandringskategori. Oktober 2003.

Innvandrings kategori	19-24 år			25-29 år		
	I alt	Menn	Kvinner	I alt	Menn	Kvinner
I alt	28,6	23,2	34,1	15,5	14,4	16,7
Førstegenerasjons innvandrere	16,3	14,5	17,8	10,7	10,1	11,2
Født i Norge av to utenlandsfødte foreldre	26,9	23,6	30,3	14,5	14,3	14,8

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Utdanningsstatistikk pr. 2003.

videre til høyere utdanning som majoritetsungdom. At ungdom med innvandrerbakgrunn fortsatt er underrepresentert i høyere utdanning i Norge skyldes først og fremst at rekrutteringsgrunnlaget er smalere. Ungdom med innvandrerbakgrunn påbegynner videregående opplæring i mindre grad enn majoritetsungdom. Blant de som påbegynner er frafallet dessuten større sammenlignet med majoritetsungdom, og mange er noe eldre enn majoritetsungdommen når de fullfører videregående opplæring.

Andelen personer med innvandrerbakgrunn som tar universitets- og høyskoleutdanning er lavest blant førstegenerasjons innvandrere. I aldersgruppen 19-24 år, tar imidlertid en stadig større andel av førstegenerasjons innvandrere høyere utdanning. Høsten 2003 lå deltakelsen likevel 12,3 prosent poeng lavere enn for befolkningen totalt sett, dvs. 28,6 prosent. Etterkommere, som er født i Norge, hadde langt høyere deltakelse enn førstegenerasjons innvandrere, og lå kun 1,7 prosentpoeng under gjennomsnittet for befolkningen totalt i aldersgruppen 19-24 år.

I aldersgruppen 25-29 år er forskjellene mellom førstegenerasjons innvandrere og befolkningen totalt betydelig mindre. Høsten 2003 lå deltakelsen i høyere utdanning blant førstegenerasjons innvandrere mellom 25 og 29 år kun 4,8 prosentpoeng under gjennomsnittet for befolkningen totalt. Deltakelsen i høyere utdanning blant etterkommere mellom 25 og 29 år lå kun 1 prosentpoeng under gjennomsnittet for befolkningen totalt, jf. tabell 1.6.

Det er store variasjoner i studiedeltakelsen sett i forhold til opprinnelsesland. Blant etterkommere med ikke-vestlig bakgrunn er studiedeltakelsen særlig høy blant personer med foreldre fra Vietnam, Kina, India, Sri Lanka og Iran. I aldersgruppen 19-24 år har etterkommerne med bakgrunn fra disse landene en gjennomsnittlig høyere deltakelse i høyere utdanning enn befolkningen for øvrig. Tendensen til nå har også vært at flere jenter enn gutter tar høyere utdanning, både blant dem som selv har

innvandret og blant etterkommere av innvandrere.

Etterkommere av innvandrere som kommer inn på universiteter eller høyskoler, har høyere ambisjoner enn andre studenter. Blant ungdom med innvandrerbakgrunn er det en sterk tro på at det er gjennom utdanning man har sjanse til å lykkes i Norge (Lødding 2003).

Når det gjelder frafall og gjennomføring av studier ved universiteter og høyskoler, synes studentene med innvandrerbakgrunn ved universitetene å ha minst like god gjennomføring som majoritetsstudentene. For høyskolestudenter er frafallet blant studentene med innvandrerbakgrunn litt høyere enn gjennomsnittet (Opheim 2001b).

Studenter med innvandrerbakgrunn velger oftere enn andre realfag og teknologi, mens de i liten grad velger lærerutdanning (Opheim og Støren 2001). Dette gjelder både gutter og jenter. Det er også relativt få studenter med innvandrerbakgrunn som søker samfunnsvitenskaplige-, humaniora og journalistiske fag. Det er viktig å minne om at det foreløpig finnes relativt få unge i de aktuelle aldersgruppene som er etterkommere av innvandrere, og derfor vanskelig å trekke klare konklusjoner.

2.6 Utdanningsnivå blant voksne innvandrere

Førstegenerasjons innvandrere er en svært heterogen gruppe når det gjelder alder ved ankomst, botid, tidligere utdanning, foreldrenes bakgrunn etc. Dersom man ser på innvandrere under ett, er ikke bildet så veldig forskjellig fra det man finner i befolkningen for øvrig. Det er imidlertid store forskjeller i utdanning mellom landgrupper. Noe av dette skyldes også at aldersfordelingen imellom gruppene varierer mye.

Nedenfor presenteres noen analyser SSB har gjort av utdanningsnivået til personer med innvandrerbakgrunn i aldersgruppen 30-44 år pr. 2001. Oversikten over høyeste fullførte utdanning er

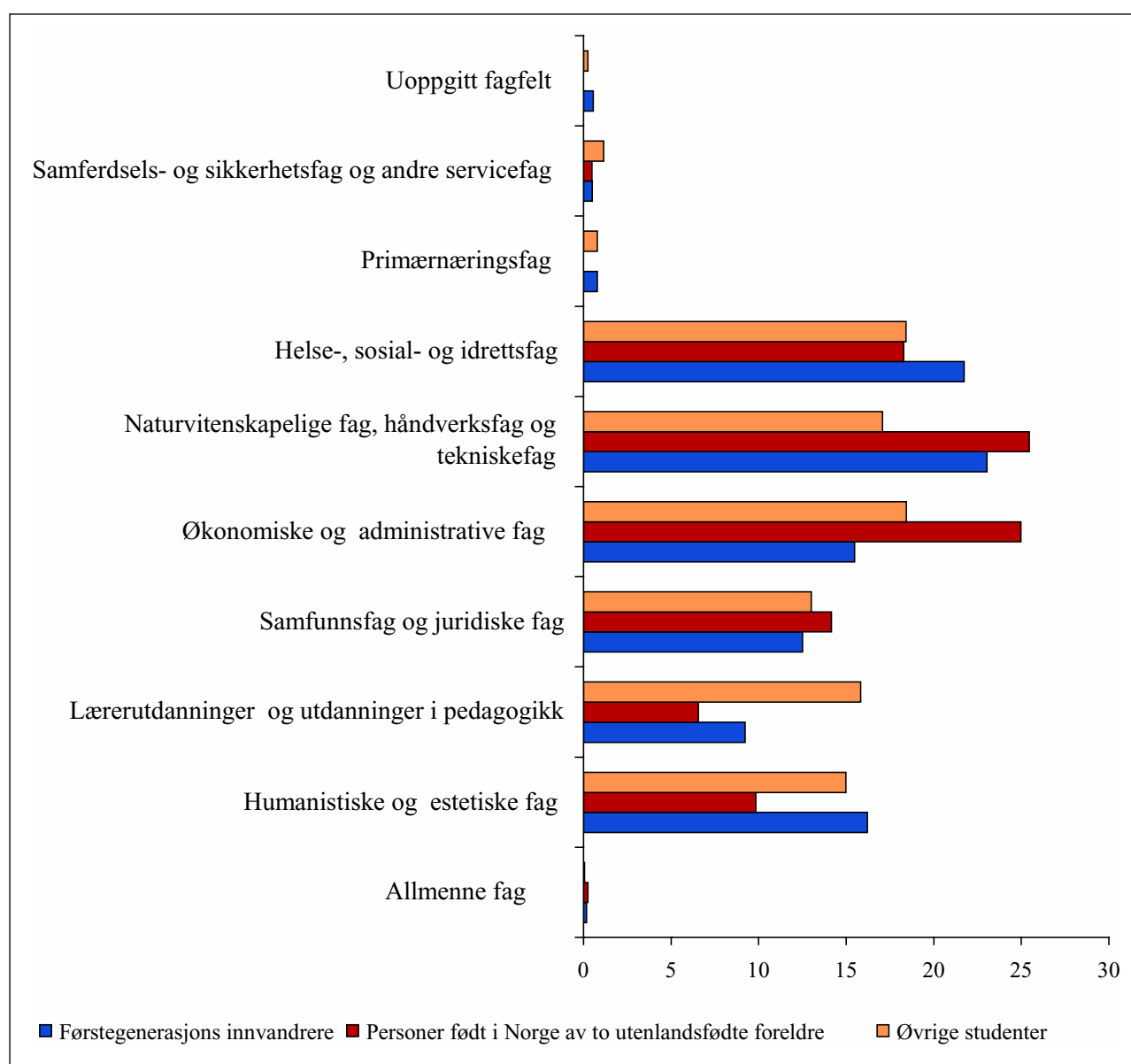
minimumstall, ettersom andelen med uoppgitt utdanningsnivå er høy, dvs. 21 prosent (Lie 2003). Begrepet innvandrere benyttes nedenfor både om førstegenerasjons innvandrere og deres etterkommere. Andelen etterkommere er imidlertid svært liten i aldersgruppen 30-44 år.

2.6.1 Liten eller ingen utdanning

I Norge er det kun 0,1 prosent som ikke har noen fullført utdanning. 9 prosent har utdanning kun på grunnskolenivå. Blant innvandrere fra ikke-vestlige land i alderen 30-44 år, er det 15 prosent som ikke har utdanning utover grunnskolenivå. Blant

innvandrere fra vestlige land er tallet 8 prosent. I aldersgruppen 30-44 år er det 1,6 prosent av innvandrerne som ikke har fullført grunnskoleutdanning.

Det er blant innvandrere fra Asia, inkl. Tyrkia en finner den største andelen personer som ikke har utdanning utover grunnskolen, totalt 19 prosent. Blant innvandrere med bakgrunn fra Afrika er det 12 prosent som ikke har utdanning utover grunnskole. Det er 3 prosent av innvandrere fra Asia og Afrika som oppgir at de ikke har noen fullført skolegang, mens det for andre verdensregioner er 1 prosent eller mindre. Samtidig er det viktig å påpeke at det er store forskjeller mellom de



Figur 1.8 Studenter etter innvandringskategori og fagfelt. Prosent. 1. oktober 2003¹.

¹ I figur 1.8 er studievalgene til førstegenerasjons innvandrere og personer født i Norge av to utenlandsfødte foreldre sammenlignet med studievalgene til de øvrige studentene.

ulike landene innenfor de enkelte verdensregioner. I aldersgruppen 30-44 år er det særlig store andeler som ikke har utdanning utover grunnskolen blant innvandrere fra Thailand (40 prosent), Tyrkia (36 prosent) og Pakistan (32 prosent).

2.6.2 Høyere utdanning

Blant befolkningen i Norge i alderen 30-44 år er det 30 prosent som har høyere utdanning. Blant innvandrere fra vestlige land er det en enda større andel som har høyere utdanning, totalt 39 prosent. Det er imidlertid store forskjeller avhengig av landbakgrunn. Blant innvandrere fra ikke-vestlige land er andelen med høyere utdanning betydelig lavere, totalt 21 prosent. Men også her er det store forskjeller. Blant innvandrere fra Filippinene, Polen, Russland, India, Kina og Iran er det f. eks. forholdsvis flere med høyere utdanning, enn blant dem som ikke har innvandret. Innvandrere fra Tyrkia, Somalia, Pakistan og Thailand kommer dårligst ut, med rundt 10 prosent som har høyere utdanning.

2.6.3 Utdanningsnivå fordelt på kjønn

Blant personer utenfor innvandrerbefolkningen er det flere kvinner enn menn med høyere utdanning. For innvandrere fra alle vestlige land har kvinner gjennomsnittlig et høyere utdanningsnivå enn menn. For innvandrere fra ikke-vestlige land er det omvendt. Forskjellene i utdanningsnivå mellom kvinner og menn er størst blant innvandrere fra Asia og Afrika. For alle landgruppene en har sett på i studien er andelen med ingen eller kun grunnskoleutdanning større blant kvinner enn menn, med unntak av Kina, Russland og India.

2.7 Norsk med samfunnskunnskap

Voksne innvandrere får i dag tilbud om opplæring i norsk med samfunnskunnskap til et visst nivå av språkferdigheter, men likevel innenfor visse tidsrammer. Regjeringen har fremmet forslag om rett og plikt til deltakelse i norskopplæring, jf. Ot. prp. Nr. 50 (2003-2004). Dette omtales nærmere i meldingens kapittel 9.2.

1. oktober 2003 var det 29 320 deltakere i norsk med samfunnskunnskap (Kilde: GSD). Til sammenlikning var det 12 867 deltakere i undervisning per 1. desember 1997. Økningen skyldes både at timerammen i 1998 ble utvidet slik at deltakerne blir værende lenger i undervisningen og at antallet nye innvandrere har økt.

Blant både kvinner og menn er motivasjonen for å lære norsk i hovedsak knyttet til ønsket om mer utdanning og jobb. I tillegg vurderer kvinnene i langt større grad enn menn norskferdigheter som viktig for deltakelse på andre samfunnsområder. Kvinner fullfører imidlertid sjeldnere norskopplæring enn menn. Omfattende omsorgsoppgaver trekkes fram som en viktig årsak til frafall fra norskopplæringen. Verdiforankrede holdninger i forhold til menns og kvinners oppgaver har også betydning for kvinners opplevde behov for å lære norsk. Tilbud om barnepass vurderes som viktig for få kvinner for å delta i norskopplæring (Drøpping og Kavli 2002).

3 Deltakelse i arbeidslivet og inntekt

3.1 Innledning

Arbeidslivet er for de fleste voksne den viktigste arenaen for å bli en del av samfunnsfellesskapet. Å være i lønnet arbeid har positive ringvirkninger på flere områder. Den enkelte sikres økonomiske midler til å forsørge seg og sin familie. Arbeid bidrar til selvstendighet og gir anerkjennelse og status i samfunnet. I tillegg er arbeidslivet et sted for læring og utvikling, sosial kontakt og samhandling med andre mennesker.

Den demografiske utviklingen går i retning av at befolkningen i Norge blir stadig eldre. Samtidig som andelen som utgjør arbeidsstyrken etter hvert blir mindre, øker presset mot offentlige stønadsordninger. Det er derfor viktig at alle med arbeidsevne får anledning til å delta på arbeidsmarkedet, og at ingen støtes ut. Målsettingen om å få til et inkluderende arbeidsliv vil få stadig større aktualitet i årene som kommer.

Pr. 1. januar 2004 utgjorde innvandrere og etterkommere av innvandrere 8,1 prosent av andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder (dvs. mellom 16-74 år). Personer med innvandrerbakgrunn fra vestlige land utgjorde 2,6 prosent og personer med bakgrunn fra ikke-vestlige land utgjorde 5,5 prosent. Innvandrere og etterkommere representerer således en viktig del av rekrutteringsgrunnlaget for arbeidsgivere.

3.2 Likheter og ulikheter i arbeidsmarkedet

De fleste studier om innvandrere og arbeidsmarked har tatt utgangspunkt i personer som selv har innvandret. Statistisk sentralbyrå (SSB) har i lang tid fulgt utviklingen i arbeidsledighet og sysselsetting blant innvandrere, og sett på hvordan den har

varierte med varierende konjunkturer, hvordan den påvirkes av oppholdstiden i Norge, og hvordan den varierer mellom ulike grupper innvandrere. Etterkommere av innvandrere har inntil nylig vært for unge til å delta i arbeidslivet. Det har derfor ikke vært mulig å foreta noen gode sammenlikninger mellom generasjonene basert på arbeidsmarkedsstatistikk. I dag er antallet etterkommere i yrkesaktiv alder høyt nok til at SSB nå regelmessig lager statistikk basert også på deres arbeidsmarkedsdeltakelse.

Tallene må imidlertid tolkes med varsomhet, da de fortsatt er unge, og antall etterkommere som er kommet med i arbeidsmarkedsstatistikken fortsatt er beskjedent og utgjør i overkant av 7 000 personer pr. fjerde kvartal 2003. Over halvparten av disse har bakgrunn fra Asia, og et stort flertall har foreldre fra Pakistan. Bare vel 1 800

har bakgrunn fra Vest-Europa. Når etterkommerne igjen fordeles på ulike nasjonalitetsgrupper, blir hver gruppe liten.

De undersøkelser som er foretatt til nå gir likevel en indikasjon på at etterkommerne av innvandrere kan være en mer sårbar gruppe enn andre ungdomsgrupper når de trer inn i arbeidslivet. Studier fra Danmark og Sverige viser det samme (Välfärdspolitiska rådets rapport 2002).

3.2.1 Arbeidsledighet og sysselsetting blant innvandrere

Gjennomgående har innvandrere fra Norden, resten av Vest-Europa og fra Nord- Amerika og Oceania en arbeidsdeltakelse som i nivå og utvikling ligger nær gjennomsnittet i Norge. For disse gruppene spiller botid liten rolle for deltakelse på

Tabell 1.7 Sysselsatte, etter innvandringsbakgrunn, kjønn og generasjon. Prosent av personer i alt 16-74 år. Fjerde kvartal 2003 og endringer 2002-2003.

	Antall	2003			Endringer 2002-2003		
		I alt	Menn	Kvinner	I alt	Menn	Kvinner
		Prosent			Prosent		
Hele befolkningen	2 260 000	69,4	72,6	66,2	-0,7	-0,9	-0,3
Førstegenerasjons innvandrere i alt	140 727	55,6	59,9	51,5	-2,1	-2,8	-1,3
Norden	32 256	71,5	73,0	70,1	-1,0	-1,9	-0,2
Vest-Europa ellers	19 895	66,8	72,0	60,1	-0,4	-1,5	0,7
Nye EU-land i Øst-Europa	6 357	61,0	66,6	58,2			
Øst-Europa ellers	16 888	53,9	57,4	51,1	-1,9	-3,0	-0,8
Nord-Amerika, Oseania	4 007	54,5	60,7	48,8	-0,5	-1,5	0,4
Asia (inkl. Tyrkia)	44 583	48,6	54,4	42,8	-2,3	-2,9	-1,6
Afrika	10 735	40,3	44,3	35,0	-3,5	-4,1	-2,4
Sør- og Mellom- Amerika	6 006	56,9	61,8	52,8	-2,8	-4,1	-1,6
Født i Norge av to utenlandsfødte foreldre ¹ i alt	7 100	57,9	58,4	57,3	-3,2	-3,4	-3,1
Norden	1 101	74,0	75,0	72,9	-1,3	-1,7	-0,9
Vest-Europa ellers	759	69,0	70,6	67,2	-1,8	-2,9	-0,6
Nye EU-land i Øst- Europa	478	67,3	69,9	64,8	0,3	1,2	-0,6
Øst-Europa ellers	416	69,6	72,8	66,8	-2,8	-1,3	-4,1
Nord-Amerika, Oseania	123	65,8	64,0	67,3	-6,0	-7,4	-4,9
Asia (inkl. Tyrkia)	3 665	51,9	52,6	51,1	-3,2	-3,5	-2,9
Afrika	441	52,1	47,2	57,2	-4,2	-2,0	-7,1
Sør- og Mellom- Amerika	117	42,7	44,5	40,6	-9,5	-11,3	-7,2

¹ Gruppert etter mors fødeland

Kilde: Statistisk Sentralbyrå

arbeidsmarkedet. Innvandrere fra ikke-vestlige land viser et annet mønster. Arbeidsledigheten blant ikke-vestlige innvandrere er gjennomgående tre til fem ganger høyere enn landsgjennomsnittet, og de har betydelig lavere andel sysselsatte enn befolkningen totalt i Norge. Blant ikke-vestlige innvandrere øker sysselsettingen med antall år bosatt i Norge, i hvert fall inntil 10-15 år. Sysselsettingen stiger markant etter 4 års botid i Norge. Etter 7 års botid er økningen i sysselsettingen mindre.

Arbeidsledigheten og yrkesdeltakelsen varierer avhengig av hvilken region/land innvandrere kommer fra. Det er større forskjeller i ledighet og yrkesdeltakelse mellom de ulike nasjonalitetsgruppene enn mellom innvandrere i alt og personer som ikke har innvandrerbakgrunn. Forskjellene mellom nasjonalitetsgrupper kan bl.a. skyldes at gruppenes sammensetning er ulik med hensyn til kjønn, alder, utdanning, botid etc. Særlig høy ledighet og lav sysselsetting finner man blant innvandrergrupper med flyktningbakgrunn.

Variasjoner i sysselsetting etter opprinnelsesland og kjønn

Tall fra fjerde kvartal 2003 viser at 55,6 prosent av førstegenerasjons innvandrere i alderen 16-74 år er sysselsatte, mot 69,4 prosent i hele befolkningen. Tar en aldersfordelingen i betraktning, skulle innvandrerne hatt høyere andel sysselsatte enn hele befolkningen, fordi de er så mange i de mest yrkesaktive aldersgruppene. Høyest sysselsettingsprosent blant ikke-vestlige innvandrere har de fra Filippinene. Dette henger både sammen med rekrutteringsmønsteret og det særs høye utdanningsnivået de har. Sammen med somalierne, er det færrest sysselsatte fra Afghanistan og Irak. Dette er nasjonalitetsgrupper som består av en forholdsvis høy andel nyinnvandrede flyktninger. Også innvandrere fra de tradisjonelle arbeidsinnvandringslandene, som Pakistan, Tyrkia, og Marokko har en sysselsetting betydelig under det som er gjennomsnittet for ikke-vestlige innvandrere, og andelen i arbeid har sunket de siste 15 år. Det kan spille en rolle at andelen uføretrygdete er relativ stor i disse gruppene. Dessuten er dette land hvor tradisjonen for at kvinner ikke arbeider utenfor hjemmet er ganske sterk, også når de bor i Norge (Østby (red.) 2004).

Menn har generelt høyere yrkesdeltakelse enn kvinner, selv om forskjellene har avtatt de siste årene. Blant innvandrere er kjønnsforskjellene større, men den avtar også her. Igjen er det

Boks 1.4 Yrkesdeltakelse blant vietnamesere

De senere årene har innvandrere fra Vietnam hatt høyere yrkesdeltakelse enn gjennomsnittet blant asiatiske innvandrere. Sysselsettingsprosenten for vietnamesere var 4. kvartal 2003 på 56,1 prosent. Det tok lang tid før vietnameserne kom inn på arbeidsmarkedet. Det har lenge vært liten nyinnvandring fra Vietnam, slik at de aller fleste som bor her nå har forholdsvis lang botid. Går en ti år tilbake i tid, hadde personer fra Vietnam omtrent den samme sysselsettingsprosenten som personer fra Somalia har i dag, under 30 prosent. Det var den gang like mye bekymring for vietnamesernes situasjon på arbeidsmarkedet som det er for somaliere i dag.

er store forskjeller mellom personer fra ulike opprinnelsesland. Dette kan avspeile flere forhold, deriblant også grunnleggende forskjeller i kjønnsrolleoppfatninger. Blant kvinner fra ikke-vestlige land har de fra Øst-Europa og Sør-Amerika høyest yrkesdeltakelse. Kvinner fra Afrika deltar minst i arbeidslivet, men forskjellen mellom kjønnene er størst for innvandrere fra Asia.

Variasjoner i ledighet etter opprinnelsesland og kjønn

Tall første kvartal 2004 viser at hver sjettede arbeidsledig er en innvandrer. Over 80 prosent av de ledige innvandrerne kommer fra ikke-vestlige land. Innvandrere fra Afrika ligger høyest når det gjelder registrert arbeidsledighet med 19,1 prosent. Arbeidsledigheten er på 13,5 prosent blant innvandrere fra Asia, mens innvandrere fra Sør- og Mellom-Amerika og Øst-Europa ligger litt over 11 prosent. På samme tid var den registrerte ledigheten i hele befolkningen på 4,1 prosent (regnet som andel av arbeidsstyrken).

Innvandrere fra Somalia og Irak har høyest andel ledige, med henholdsvis 33 og 26 prosent ledige pr. første kvartal 2004. Begge grupper har kort botid i Norge. En gruppe med lav ledighet er innvandrere fra Chile med en ledighet på 11 prosent, alt regnet som arbeidsledige førstegenerasjons innvandrere i prosent av arbeidsstyrken.

Kvinner har lavere arbeidsledighet enn menn i alle grupper. Når arbeidsledigheten er lavest for

kvinner, skyldes det ikke primært at kvinner generelt og kvinner med innvandrerbakgrunn spesielt har bedre muligheter enn menn på arbeidsmarkedet, men kanskje heller at kvinner i mindre grad melder seg arbeidsledige. Forskjellen er størst for kvinner innvandret fra Afrika. 21 prosent av arbeidsstyrken av menn innvandret fra Afrika var registrert arbeidsledige første kvartal 2004 mot 15,6 prosent av kvinnene.

Yrkesaktive innvandrere fordelt på næring og yrker

Ikke-vestlige innvandrere er overrepresentert i hotell- og restaurantvirksomhet og innen rengjøringsbransjen. De er til gjengjeld dårlig representert i bygg- og anlegg, foretningmessig tjenesteyting utenom rengjøring, og til dels også i industrien. Innenfor offentlig forvaltning er andelen ikke-vestlige innvandrere litt mindre enn gjennomsnittet, unntatt for helse- og sosialtjenester.

Tall over yrkesfordelingen blant lønnsstakere pr. fjerde kvartal 2003 viser at ikke-vestlige lønnsstakere har en relativt høy andel i gruppen «andre yrker» som i hovedsak omfatter yrker uten spesielle krav til utdanning⁸. Her finner man 26,4 prosent av de ikke-vestlige mot 6,7 prosent av lønnsstakerne totalt (med oppgitte yrkesopplysninger). Ikke-vestlige innvandrere har videre en betydelig lavere andel i akademiske yrker sammenlignet med lønnsstakere totalt, mens vestlige innvandrere har en langt høyere andel.

Innvandrere i statlig sektor

I statlig sektor arbeidet det i 2003 totalt 6,12 prosent innvandrere. Dersom man ser på andelen ikke-vestlige innvandrere utgjorde disse 2,98 prosent av arbeidsstyrken. Tilsvarende arbeidet det i privat sektor i 2003 totalt 6,86 prosent innvandrere og 4,26 prosent ikke-vestlige innvandrere. Dette viser at for gruppen innvandrere totalt er andelen

ganske jevnt fordelt mellom sektorene. Når det gjelder ikke-vestlige innvandrere er derimot forskjellene mellom sektorene større. Disse forskjellene kan tildels tilskrives at statlig sektor har en radikalt annerledes næringsstruktur enn privat sektor. De næringer hvor ikke-vestlige innvandrere er overrepresentert (eks. varehandel, hotell og restaurantvirksomhet) utgjør en stor andel av privat sektor og er omtrent fraværende i statlig sektor.

Statlig forvaltninger (departementene med underliggende etater), som utgjør ca halvparten av statlig sektor, er karakterisert av lav turnover. Sammensetningen av den totale arbeidsstyrken endrer seg sakte, det er relativt få nyansettelser og relativt få som slutter. Ikke-vestlige innvandrere utgjør en større andel av arbeidstakerne med lav ansiennitet enn blant de med høy ansiennitet. I 2002 var det 3,7 prosent ikke-vestlige innvandrere blant arbeidstakere med mindre enn 5 års ansiennitet. Tilsvarende var det bare 1,2 prosent av ikke-vestlige innvandrere blant arbeidstakere med 20-30 års ansiennitet.

Det er store forskjeller i andelen ikke-vestlige innvandrere mellom de ulike virksomhetene i statlig forvaltning. Disse forskjellene indikerer at det er et potensial for forbedring.

Gründervirksomhet blant innvandrere

Det er ikke så vanlig blant innvandrere å skaffe seg egne virksomheter som det er i resten av befolkningen, og det er mindre vanlig blant ikke-vestlige innvandrere enn blant vestlige innvandrere. Pr. fjerde kvartal 2003 var 5 prosent i hele befolkningen selvstendig næringsdrivende. Innvandrere fra Norden og resten av Vest-Europa lå noe høyere, mens innvandrere fra Afrika, Asia, Øst-Europa og Sør- og Mellom-Amerika lå lavere, med mellom 2-3,5 prosent. Det er imidlertid viktig å påpeke at andelen selvstendig næringsdrivende varierer mye etter landbakgrunn innen de ulike verdensregionene.

Noe av dette kan ha sammenheng med hvor lenge gruppene har bodd i Norge. Det antas at det

⁸ SSB publiserte i 2004 for første gang en yrkesfordeling blant lønnsstakere. Tallene omfatter imidlertid ikke sykehusansatte og ansatte i kommunal/fylkeskommunalsektor.

Tabell 1.8 Innvandrere fordelt på sektor

Sektor	Totalt antall arbeidstakere	Andel innvandrere (prosent)	Andel ikke-vestlige innvandrere (prosent)
Statlig sektor	248 198	6,12	2,98
Kommunal og fylkeskommunal sektor	468 285	5,79	3,78
Privat sektor	1 391 423	6,86	4,26

Kilde: Statistisk Sentralbyrå, Sysselsettingsstatistikk pr. 2003

tar lengre tid å etablere seg som selvstendig enn å bli ansatt av en arbeidsgiver. Blant ikke-vestlige innvandrere er det høyest andel som driver egne virksomheter blant innvandrere fra Asia. I 2003 var f. eks. 11 prosent av alle mannlige førstegenerasjons innvandrere fra Pakistan selvstendig næringsdrivende. Blant kvinner fra Pakistan var andelen selvstendige 2,1 prosent. Noe som tilsvarende gjennomsnittet for kvinner fra Asia. Også blant personer fra India var det mange selvstendige, men ikke så stor andel som fra Kina hvor 11 prosent av mennene og 7 prosent av kvinnene var selvstendige. I alle grupper av befolkningen er det mye vanligere for menn enn for kvinner å være selvstendig næringsdrivende, men forskjellen er mindre blant innvandrere. For innvandrere fra Vietnam er andelen selvstendige faktisk høyere blant kvinner enn menn, med kvinnene over og mennene under det asiatiske gjennomsnittet.

Blant selvstendig næringsdrivende fra vestlig land finner en relativt mange innenfor helse- og sosialtjenester. Nesten halvparten av alle selvstendige fra Asia er innenfor varehandel etc., mange innenfor detaljhandel, men konsentrasjonen er spesielt stor i hotell- og restaurantdrift. Det er mange fra Asia også innen transport.

Gründervirksomheten blant ikke-vestlige innvandrere i Norge har i særlig grad funnet sted innenfor matrelaterte næringer. På få tiår har det i Norge skjedd en stor omveltning i matveien. Befolkningen i Norge har latt seg inspirere av de mattradisjoner som innvandrere bringer med seg til Norge, og har endret sine matvaner. Selvstendige næringsdrivende blant innvandrere har satt sitt tydelige preg på bybildet i storbyene, og særlig i Oslo. Mange matrelaterte forretninger i Oslo er eid av personer med innvandrerbakgrunn. Restauranter som selger ikke-europeisk mat i Oslo har en høy markedsandel, og store deler av Oslos befolkning handler i forretninger eid av personer med innvandrerbakgrunn (Krogstad 2002).

Det er ulike årsaker til at innvandrere starter egen bedrift. Både frykt for å bli arbeidsledig eller varig tilknyttet en jobb preget av hardt arbeid og lav lønn, og et ønske om å tjene egne penger og være egen sjef er viktige årsaker (Onsager og Sæther 2001). Samtidig er det også etter hvert flere innvandrere i Norge, gjerne med høyere utdanning, som i likhet med andre i Norge, velger å satse på egen bedriftsetablering som et ledd i sin yrkeskarriere. Bl.a. finnes det eksempler på at innvandrere har bygget opp og leder større bedrifter i Norge med mange ansatte.

Innvandrere har skaffet seg et selvvalgt og

meningsfullt arbeid gjennom sin selvstendige næringsvirksomhet, men for mange har dette også medført lange dager og hardt arbeid (Krogstad 2002).

Deltakelse på arbeidsmarkedstiltak blant innvandrere

Innvandrere er i en utsatt situasjon på arbeidsmarkedet, og utgjør derfor en sentral målgruppe for regjeringens arbeidsmarkedspolitik. Innvandrere skal blant annet prioriteres ved inntak på ordinære arbeidsmarkedstiltak, dersom tiltak anses som nødvendig for å få til overgang til arbeid. I februar 2004 utgjorde innvandrere nesten 30 prosent av alle deltakerne på ordinære arbeidsmarkedstiltak, mens de utgjorde 17 prosent av alle registrerte ledige. Over 90 prosent av innvandrerne som deltok på tiltak hadde ikke-vestlig bakgrunn. I hele befolkningen er det flere menn enn kvinner som deltar på tiltak, mens bildet er omvendt når det gjelder innvandrere.

3.2.2 Arbeidsledighet og sysselsetting blant etterkommere av innvandrere

Det skjer en positiv utvikling mellom generasjoner når det gjelder arbeidsmarkedstilnytning. Etterkommere av innvandrere, som er født og oppvokst i Norge, har betydelig lavere arbeidsledighet og høyere sysselsetting enn foreldregenerasjonen. Likevel er det et stykke igjen til arbeidsdeltakelsen er like høy blant etterkommerne som den er for befolkningen totalt.

Andelen sysselsatte blant etterkommere av innvandrere, som er født i Norge, var 57,9 prosent pr. fjerde kvartal 2003. Tilsammenligning var andelen sysselsatte i hele befolkningen på 69,4 prosent. Andelen registrerte arbeidsledige blant etterkommerne var pr. første kvartal 2004 på 4,3 prosent mot 2,9 prosent i befolkningen totalt (regnet i prosent av hele befolkningen 16-74 år). Etterkommere i alderen 16-24 år har samme arbeidsledighet (3 prosent) som gjennomsnittet for denne aldersgruppen.

Også blant etterkommere av innvandrere har menn gjennomgående høyere sysselsetting enn kvinner. Det er allikevel langt flere kvinner født i Norge av foreldre som har innvandret som er i arbeid enn det er blant kvinner som selv har innvandret.

Det kan synes som om familiens bakgrunnsland har mindre å si for muligheten til å få jobb for de som er født i Norge enn for de som selv har

innvandret. Likevel har etterkommere av innvandrere fra Afrika, Asia (inkl. Tyrkia) og Sør- og Mellom-Amerika en lavere sysselsettingsprosent enn befolkningen generelt. Etterkommere med bakgrunn fra Europa har samme eller høyere sysselsettingsprosent som befolkningen generelt.

Etterkommere av innvandrere med bakgrunn fra ikke-vestlige land har svært ulik fordeling mellom næringene sammenlignet med innvandrere fra ikke-vestlige land. Det er over 40 prosent som arbeider innen gruppen varehandel, hotell og restaurantvirksomhet, særlig innen detaljhandel. Det er langt flere enn blant førstegenerasjons ikke-vestlige innvandrere. Det er noe færre som arbeider innen hotell- og restaurantdrift og langt færre som arbeider innen helse- og sosialtjenester sammenlignet med dem som selv har innvandret fra ikke-vestlige land. Det er også en klart mindre andel som arbeider innen industrien. Det er imidlertid flere blant etterkommere av innvandrere som arbeider innenfor transportnæringen sammenlignet med dem som selv har innvandret fra ikke-vestlige land.

3.2.3 *Får innvandrere arbeid i tråd med utdanning/kompetanse?*

Flere studier viser at ikke-vestlige innvandrere med høyere utdanning har større vanskeligheter med å få seg en jobb, og i større grad arbeider med oppgaver de er overkvalifisert for enn personer med norsk bakgrunn med samme utdanningsbakgrunn (Støren 2004, Djuve og Hagen 1995 og Vassenden 1997).

En undersøkelse utført av NIFU har sett på overgang fra høyere utdanning til arbeid basert på tall fra kandidatundersøkelsen i 2002. Undersøkelsen viser at sannsynligheten for å være arbeidsledig, når alt annet er likt, er betydelig høyere for kandidater med ikke-vestlig bakgrunn sammenlignet med kandidater med norsk bakgrunn eller vestlig bakgrunn. Betydningen av å være arbeidsledig tidlig i arbeidskarrieren virker dessuten langt mer stigmatiserende for ikke-vestlige innvandrere enn for personer med norsk bakgrunn i samme situasjon. Undersøkelsen finner ingen effekt av å ha gode norskkunnskaper (selv-vurderte), men botid har betydning. Ikke-vestlige innvandrere med kortest botid har høyest arbeidsledighetsrisiko. Grunnen er trolig at de har færre kontakter/mindre nettverk enn dem som har bodd her lenge.

Undersøkelsen viser også at ikke-vestlige innvandrere har høyere risiko for å være i en jobb de

føler seg overkvalifiserte for sammenlignet med personer med norsk bakgrunn (Støren 2004).

Utlendingsdirektoratets rapport *Rasisme og diskriminering i Norge 2001-2002* avdekker også at innvandrere selv opplever at de har mindre karrieremuligheter på arbeidsmarkedet. Innvandrere opplever at de avanserer i mindre grad enn de norske kollegaene når det gjelder lønn og stilling. De får lite attraktive arbeidsoppgaver, og de får ikke samme muligheter som de andre ansatte til videreutdanning. Dette bildet får støtte også i andre rapporter og studier.

3.2.4 *Årsaker til ulikhet på arbeidsmarkedet*

Årsaker til at personer med innvandrerbakgrunn kommer dårligere ut på arbeidsmarkedet enn majoriteten er mange og sammensatte, og varierer mellom ulike grupper. Det vil også være ulike årsaksforklaringer for personer som har innvandret til Norge som voksne sammenlignet med etterkommere av innvandrere som er oppvokst i Norge.

Faktorer som påvirker innvandreres muligheter i arbeidslivet er blant annet:

- om de har den formelle og uformelle kompetanse som arbeidsgivere etterspør, dvs. språkferdigheter, relevant og dokumentert utdanning og arbeidserfaring og kjennskap til norsk arbeidsliv
- botid i landet
- alder ved innvandringstidspunktet
- om de har et sosialt nettverk som kan bistå med jobbsøking
- innvandringsgrunn og om oppholdet er ment å være midlertidig eller permanent
- holdninger til kvinners yrkesdeltakelse og familiesituasjonen
- konjunktursituasjonen, både på innvandrings-tidspunktet og det aktuelle, og
- arbeidsgiveres holdninger og diskriminering.

Kunnskapen om hvilke faktorer som påvirker situasjonen på arbeidsmarkedet for etterkommere av innvandrere spesielt, er mangelfull. Etterkommere av innvandrere, som er oppvokst i Norge, og som har utdanning herfra, vil i mye større grad enn førstegenerasjons innvandrere ha den formelle og uformelle kompetansen som arbeidsmarkedet etterspør. Spørsmålet er om de likevel møtes med ekskluderende holdninger og problemer med å bli akseptert som «norske».

Foreldrenes sosio-økonomiske bakgrunn har stor betydning for de unges skoleprestasjoner og

dermed også senere muligheter i arbeidslivet, jf. vedleggets kapittel 2.4. Ettersom flere unge med innvandrerbakgrunn enn andre ungdommer i Norge har foreldrene med lav utdanning og løs tilknytning til arbeidslivet, har etterkommerne også et sosialt nettverk som i mindre grad kan hjelpe dem med rekruttering til arbeidslivet sammenlig- net med ungdom for øvrig.

En intervjuundersøkelse forskningsstiftelsen Fafo gjennomførte i perioden 1998 til 2001, som omfattet 1 100 innvandrere fra 7 etniske grupper, tyder på at personer som er født i Norge av to innvandrede foreldre eller selv har innvandret til Norge før fylte 16 år, er mer positive til kvinners yrkesaktivitet enn de som har innvandret som voksne. Disse holdningsvariasjonene mellom generasjoner gjenspeiles i kvinners yrkesaktivitet i småbarnsfasen. Andelen småbarnsmødre i jobb eller utdanning er mer enn dobbelt så høy blant kvinner født i Norge av to utenlandskfødte foreldre enn blant kvinner som selv har innvandret som voksne. Samtidig er det fortsatt mindre vanlig å arbeide eller studere i småbarnsfasen blant norskfødte med innvandrerbakgrunn enn blant kvinner med norsk bakgrunn (Kavli 2003).

3.2.5 Formelle rettigheter og diskriminering

Alle personer med permanent oppholds- og arbeidstillatelse i Norge har i hovedsak de samme formelle rettigheter til å komme i jobb i Norge. Det er kun et fåtall yrker som stiller krav om statsborgerskap. Kravet gjelder bl.a. for embeter i staten, for dommere, for tilsatte i politi- og lensmannsetat med politimyndighet, tilsatte i fengselsvesenet og for utsendte utenriktjenestemenn. I tillegg skal utenlandske statsborgere normalt ikke gis sikkerhetsklarering. Manglende sikkerhetsklarering vil føre til at man ikke kan settes i arbeid hvor man vil kunne få adgang til skjermingsverdig informasjon. Sikkerhetsloven gjelder for forvaltningsorganer.

I norsk lovgivning fastsetter lov 4. februar nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø mv (arbeidsmiljøloven) et eksplisitt forbud mot forskjellsbehandling/diskriminering på grunnlag av etnisitet, religion mv. innen arbeidslivet. To nye kapittel i arbeidsmiljøloven omhandler likebehandling i arbeidslivet, jf. kapittel XA og XB. Disse kapitlene, som trådte i kraft 1. mai 2004, opphever tidligere § 55A i arbeidsmiljøloven.

Forbudet omfatter både direkte og indirekte forskjellsbehandling, samt trakassering og instruks om forskjellsbehandling. Loven gir dessuten

adgang til positiv særbehandling som bidrar til å fremme likebehandling. Det vises for øvrig til at regjeringen tar sikte på å fremme en ny lov mot diskriminering på grunnlag av etnisitet, religion mv. innen utgangen av 2004, jf. egen omtale av dette i meldingens kapittel 11. For øvrig har arbeidsmiljøloven generelle regler som skal verne arbeidstakere mot usaklig oppsigelse, uberettiget avskjed og trakassering jf. arbeidsmiljøloven §§ 12, 60 og 66.

Til tross for at personer med innvandrerbakgrunn formelt sett har like muligheter på arbeidsmarkedet, opplever mange at det er vanskelig å få jobb. Det er så langt lite rettspraksis når det gjelder personer som mener seg forbigått ved ansettelse, utsatt for usaklig oppsigelse, uberettiget avskjed og trakassering på grunnlag av etnisitet, religion mv.

Saker som gjaldt ulovlig oppsigelse, ansettelser og trakassering var imidlertid de kategoriene hvor Senter mot etnisk diskriminering fikk særlig mange henvendelser i 2002. Også i 2003 fikk senteret flest henvendelser om arbeidslivssaker.

Studier både nasjonalt og internasjonalt peker mot at det foregår diskriminering av innvandrere på arbeidsmarkedet. Innvandrere blir i større grad enn andre arbeidssøkere vurdert etter forestillinger om egenskaper snarere enn deres reelle egenskaper i forbindelse med ansettelser (jf. ICMPD rapport 2003, Modood et. al 1997, Berg 1998, Rogstad 2000, Støren 2004).

Diskriminering er imidlertid vanskelig å påvise, bl.a. fordi det kan være vanskelig å trekke et skarpt skille mellom hva som skyldes diskriminering og hva som skyldes saklig forskjellsbehandling. Diskriminering kan også være vanskelig å påvise fordi den enkelte som rammes ikke alltid selv er klar over at vedkommende blir diskriminert.

Diskriminering på grunnlag av religion i arbeidslivet har blitt et mer aktuelt problem i Norge de senere årene, og har i særlig grad rammet muslimer. Kvinner som bærer religiøse hodeplagg er en relativt ny problemstilling i arbeidslivet. Dette er nærmere omtalt i meldingens kapittel 5.2. Også studier fra Storbritannia bekrefter at mange innvandrere opplever å bli diskriminert både på grunn av hudfarge og på grunn av religion (Madood et.al 1997).

3.3 Inntekt og overføringer

Inntektsforholdene er en viktig del av en samlet beskrivelse av levekår blant personer med innvandrerbakgrunn i Norge, og påvirker også hvilke

muligheter personer med innvandrerbakgrunn har til å delta på viktige samfunnsområder. En gjennomgang av en ganske rikholdig litteratur om inntektforhold blant innvandrere (Østby (red.) 2004) viser at innvandrere har mye lavere inntekter enn de som er født i landet, og at inntektssammensetningen er annerledes. Innvandrere som gruppe har langt større sannsynlighet enn andre for å ligge under en lavinntektsgrense, og fattigdom blant innvandrere er langt oftere av permanent karakter enn de som ikke er innvandrere.

En grunn til dette er at det tar tid for innvandrere å etablere seg på arbeidsmarkedet. Innvandrernes inntekter øker imidlertid sterkt de første årene. Inntektsgapet i forhold til personer uten innvandringsbakgrunn reduseres med botid i landet og erfaring fra arbeidslivet, men forsvinner ikke med botidens lengde. Etter 25 år er inntektsgapet halvert. Inntektsnivået blant ikke-vestlige innvandrere i Norge er om lag 25 prosent under inntekten for majoritetsbefolkningen. Inntektsgapet er størst i dårlige tider, og mindre når det er knapphet på arbeidskraft (Barth, Bratsberg og Raaum 2002).

En studie av nyankomne flyktningers vei inn i det norske samfunnet viser at flyktninger uavhengig av botiden i Norge har noe lavere inntekt enn andre grupper av innvandrere. Lønnsinntekten for flyktninger utgjør også en liten del av den samlede inntekten de første årene etter ankomsten, men andelen øker med økende botid (Østby 2001b).

Utjevningen på arbeidsmarkedet som finner sted i forhold til etterkommere av innvandrere, som er født og oppvokst i Norge, får virkning også på inntekten. Forskjellen i inntekt for etterkommere sammenlignet med majoritetsbefolkningen er mindre enn for dem som selv har innvandret.

3.3.1 Inntekt for par med innvandrerbakgrunn i 2001

En oversikt over inntekt for alle parhusholdninger med hovedinntektstaker mellom 25 og 55 år viser at par hvor hovedinntektstaker er førstegenerasjons innvandrere i 2001 hadde en inntekt etter skatt som var mer enn 100 000 kroner lavere enn for resten av befolkningen, og husholdningene deres var litt større. I 2001 hadde par med innvandrerbakgrunn i gjennomsnitt 1,6 barn i husholdningen, mot 1,3 blant resten av befolkningen.

Yrkesinntekt er den viktigste kilde til livsopphold for de fleste innvandrergrupper, slik den er for majoritetsbefolkningen. I 2001 var yrkesinntekten for par med innvandrerbakgrunn 160 000

kroner lavere enn for par som ikke hadde innvandrerbakgrunn. Til sammenligning hadde par hvor bare den ene var innvandrere mer enn 100 000 kroner høyere yrkesinntekt enn par hvor begge var innvandret. Ser man på ikke-vestlige innvandrere, øker yrkesinntekten med botiden. Tallene viser imidlertid at det er store variasjoner mellom gruppene, og at grupper med lang botid ikke nødvendigvis har høyest yrkesinntekt (Lie 2004).

Personer med innvandrerbakgrunn har større overføringer enn resten av befolkningen. For førstegenerasjons innvandrere lå overføringene 20 000 kroner høyere i 2001. Dette gjelder særlig sosialhjelp, som utgjør over halvparten av forskjellen, og arbeidsledighetsstrygd. Når alle innvandrere ses under ett blir ikke forskjellene i barnestrygd av betydning.

Siden innvandrerne får mer i overføringer blir forskjellen i samlet inntekt mindre enn i yrkesinntekt, til tross for at deres kapitalinntekter er lave. I tillegg har innvandrere med lave inntekter naturlig nok lavere skatt, og det er lavere beløp for renteutgifter og inntekt av egen bolig å trekke fra.

Personer født i Norge av to utenlandsfødte foreldre – etterkommere – har en inntekt etter skatt som ligger om lag 30 000 kroner under gjennomsnittet for resten av befolkningen. Gruppen er imidlertid liten, og den er ganske ung. Dette er likevel en indikasjon på at det skjer en utjevning fra en generasjon til den neste.

Det er store forskjeller i inntekt etter skatt mellom nasjonalitetsgrupper. Særlig høy inntekt blant ikke-vestlige grupper i 2001 hadde par med bakgrunn fra Polen med en inntekt etter skatt på 427 000 kroner. Par med bakgrunn fra India, Vietnam, Chile, Sri Lanka og Bosnia lå også relativt høyt, fra 370 000 opp til 400 000 kroner. Til sammenligning hadde par uten innvandrerbakgrunn 436 900 kroner i inntekt etter skatt i 2001.

Par med bakgrunn fra Tyrkia, Somalia, tidligere Jugoslavia, Iran og Pakistan hadde lav inntekt etter skatt med mellom 300 000 og 330 000 kroner i gjennomsnitt pr. husholdning i 2001 (Østby (red.) 2004).

3.3.2 Lavinntekt og fattigdom

Innvandrere er som gruppe overrepresentert blant personer med lav inntekt, dvs. beløp under halvparten av medianinntekten⁹. I følge SSB rapport 2004/2 hadde 11 prosent av alle innvandrere vedvarende lavinntekt i treårsperioden 1999–2001, mot 2 prosent i befolkningen generelt. Blant innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn var andelen

med vedvarende lavinntektsproblemer på 16 prosent (Epland, Pedersen, Kirkeberg, Andersen 2004).

SSB har i rapport 2001/9 belyst forekomsten av barn i husholdninger med lav inntekt i årene 1996-1998. Studien viser at mellom 1,7 prosent og 2,4 prosent av alle barn under 18 år levde i husholdninger med vedvarende lav inntekt. Det store flertallet av disse barna hadde foreldre som helt eller delvis står utenfor arbeidsmarkedet. Halvparten av barna som vokste opp i husholdninger med vedvarende lav inntekt hadde innvandrerbakgrunn (Epland 2001).

Langvarig fattigdom som SSBs studie viser til kan gi mer alvorlige konsekvenser enn inntektsfattigdom over en kortere periode. Samtidig er det viktig også å følge med på og være klar over den kortvarige fattigdommen, jf. kapittel 3.3.5. I Norge vet vi lite om konsekvenser både av kortvarig og langvarig inntektsbortfall.

3.3.3 Penger som sendes til hjemlandet

De fleste som flytter eller flykter beholder nære forbindelse til hjemlandet. Mange som migrerer fra fattige land for å bedre egne kår, føler en forpliktelse overfor dem som er blitt igjen. En del innvandrere ønsker å bevare en plass og posisjon i hjemlandet og sender penger for å ha noe å reise tilbake til, jf. meldingens kapittel 7.3.

Studier internasjonalt viser at pengeoverføringer til gjenværende familie i hjemlandet har fått et betydelig omfang. Siden midten av 1990-tallet har migranternes samlede overføringer til utviklingsland vært større enn samlet bistand. I dag er bistanden på 50-60 mrd dollar, mens migrantenes overføringer nærmer seg 90 mrd dollar i året. Verdensbanken har anslått at innvandrere i Norge i 2001 sendte 6 milliarder kr til familier og andre i hjemlandet. Tallene er forbundet med usikkerhet (Carling 2004)¹⁰. Det finnes ingen tilsvarende overslag gjort i Norge.

⁹ Medianinntekten er det midterste beløpet i inntektsfordelingen, etter at en har sortert inntektene etter størrelse. Medianinntekten er således den inntekten som deler befolkningen i to like store deler, der den ene halvparten har lavere inntekt enn medianen og den andre halvparten har høyere inntekt. Medianinntekten er altså forskjellig fra gjennomsnittsinntekten, som er middelverdien for alle inntekter. Inntektsbegrepet som benyttes her er inntekt etter skatt. Dette inntektsbegrepet inkluderer husholdningenes inntekter som er registrert i offentlig statistikk, herunder lønnsinntekter, kapital- og næringsinntekter og offentlige overføringer, fratrukket utlignet skatt og negative overføringer.

¹⁰ Tallene er hentet fra Verdensbanken (World Bank, 2003, Global development Finance 2003, World Bank, Washington DC).

SSBs levekårsundersøkelse blant innvandrere fra 1996, som omhandlet åtte ikke-vestlige innvandrergupper, viste at omlag 33 prosent av de spurte svarte at de sendte penger regelmessig hjem. Det var imidlertid store forskjeller mellom nasjonalitetsgruppene. Innvandrere fra Sri Lanka og Vietnam var de to gruppene som i særlig stor grad svarte at de sendte penger hjem, med henholdsvis 60,6 prosent og 57,3 prosent. Studien viser også at innvandrere som har arbeidsinntekt og innvandrere som opplever å bli diskriminert har større motivasjon for å sende penger til sitt opphavsland enn andre grupper.

3.3.4 Pensjon mindre vanlig blant innvandrere

Innvandrere mottar sjeldnere pensjon fra folketrygden enn befolkningen generelt (Dahl i Østby(red.) 2004). Forskjellen er størst for alderspensjon. Ved utgangen av 2000 mottok knapt 6 prosent av innvandrere alderspensjon, mens landsgjennomsnittet var på 13,5 prosent. Innvandrere mottok også sjeldnere uførepensjon og pensjon til gjenlevende ektefelle enn befolkningen for øvrig. Blant innvandrere i alderen 18-67 år mottok 6 prosent uførepensjon, mens gjennomsnittet for befolkningen var på nesten 10 prosent. Disse lave pensjonsandelene blant innvandrere kan i hovedsak forklares med at aldersfordelingen blant innvandrere er forskjellig fra aldersfordelingen i befolkningen generelt. Innvandrere som kommer til landet i voksen alder har dessuten sjelden opptjent fulle pensjonsrettigheter, jf. kravet om 40 års opptjeningstid.

Blant innvandrere mottok mennene noe oftere uførepensjon enn kvinnene. I befolkningen generelt er uføreandelen høyest blant kvinner. Botid i landet og alder er faktorer som påvirker andelen som mottar uførepensjon blant innvandrere.

Innvandrergupper med lang botid har høyere andel uførepensjonister enn innvandrergrupper med kort botid. Det er imidlertid store forskjeller mellom ulike nasjonalitetsgrupper. Innvandrere fra land som Marokko og Pakistan har en gjennomsnittlig botid i Norge på om lag 13-16 år, og andelen uførepensjonister blant disse er på mellom 13-15 prosent. På den annen side finnes det også innvandrergrupper med lang botid i Norge, men hvor uføreandelen er lav. Eksempler på dette er innvandrere fra Kina og Sri Lanka. Disse har en gjennomsnittlig botid på 10 år, men andelen uførepensjonister er bare vel 2 prosent. Det foreligger ikke tilstrekkelig datagrunnlag til å kunne si noe sikkert om årsakene til disse store forskjellene i uførepensjonering mellom innvandrergrupper.

Både blant innvandrere og generelt i befolkningen øker uføreandelen med personens alder, men uføreandelen i de eldste aldersgruppene er likevel litt lavere blant innvandrere sett under ett enn generelt i befolkningen.

3.3.5 Innvandrere overrepresentert blant sosialhjelpsmottakere

I 2002 hadde to av ti sosialhjelpsmottakere innvandrerbakgrunn. Totalt var det 3 prosent av befolkningen generelt som mottok sosialhjelp i en kortere eller lengre periode i 2002. Til sammenligning var det 9 prosent av innvandrerbefolkningen som mottok sosialhjelp dette året. Inkluderer man barn og ektefelle blant innvandrere som forsørgeres av sosialhjelp i 2002 stiger andelen til 20 prosent. Dette må igjen ses i sammenheng med alderssammensetningen i innvandrerbefolkningen. En større del av innvandrerbefolkningen befinner seg i reproduktiv alder, enn det man finner for befolkningen som helhet. Etterkommere av innvandrere, som er født i Norge, var i liten grad selv registrert som sosialhjelpsmottakere i 2002.

Innvandrerens bruk av sosialhjelp varierer betydelig etter landbakgrunn. I 2002 var 73 prosent av alle sosialhjelpsmottakere med innvandrerbakgrunn fra ikke-vestlige land. Andelen mottakere av sosialhjelp i 2002 var høyest for første generasjons innvandrere fra Afrika, med 23,4 prosent. Blant dem fra Asia med Tyrkia var andelen 13,9 prosent, fra Øst-Europa 12,2 prosent og fra Sør- og Mellom-Amerika var andelen med sosialhjelp 10 prosent. Dette må blant annet ses i sammenheng med botid og utdanningsnivå. Samtidig møter personer fra noen land større vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet uavhengig av botid i Norge.

Tendensen er at sosialhjelpsmottakere med innvandrerbakgrunn enten har økonomisk stønad i en relativt kort periode i løpet av ett år, eller at de har et langvarig forhold til sosialkontoret. Det er imidlertid en klar tendens til at antallet som mottar sosialhjelp blant ikke-vestlige innvandrere synker og gjennomsnittsutbetalingen reduseres med økende botid (Gaasø i Østby (red.) 2004).

En studie av flyktningers inntekt og sosialhjelpsutbetalinger viser at sosialhjelp utgjør en stor del av den samlede inntekten for flyktninger de første årene etter ankomsten, men at utbetalingene reduseres med økende botid. Flyktninger får imidlertid uavhengig av botiden noe mer i sosialhjelp enn andre grupper av innvandrere (Østby 2001b).

Fafo har på grunnlag av registeropplysninger fra 2001 om alle hushold med barn i Norge studert inntektsfattigdom blant barn fra 0 til 17 år dette året (Ytrefhus 2004). Denne studien viser at 6,4 prosent av alle barn, dvs. over 64 000 barn, bodde i hushold som mottok sosialhjelp en eller flere måneder i 2001. Andel barn med en hovedforsørger fra Øst-Europa, Asia, Afrika og Sør- og Mellom-Amerika med sosialhjelp i 2001 var nesten 50 prosent, og omfattet over 10 000 barn. Tilsvarende tall for barn med norsk hovedforsørger og hovedforsørger fra Vest-Europa/ Nord-Amerika og Oseania var henholdsvis 5,5 og 5,3 prosent.

Rapporten viser videre at avhengigheten av sosialhjelpen var større for barn som bodde med hovedforsørger fra Øst-Europa, Asia, Afrika og Sør- og Mellom-Amerika. Blant barn med norsk hovedforsørger reduseres andelen med sosialhjelp betraktelig fra 5,5 prosent til 2,0 prosent når man ser på bare den langvarige sosialhjelp (5 måneder eller mer). Det er ikke samme reduksjon for barn med hovedforsørger fra Øst-Europa, Asia, Afrika og Sør- og Mellom-Amerika. 35 prosent av disse barna (opp mot 7 800 barn) bodde i hushold med langvarig sosialhjelp i 2001.

4 Boforhold

4.1 Bosettingsmønster

Det er store forskjeller i hvordan befolkningen som helhet fordeler seg geografisk, og hvordan innvandrerbefolkningen fordeler seg. Andelen innvandrere i befolkningen pr. 1. januar 2003 varierte på fylkesnivå mellom vel 20 prosent i Oslo til bare 2,5 prosent i Nord-Trøndelag. Oslo og Akershus under ett har 45 prosent av alle landets innvandrere. Her bor 38 prosent av alle innvandrere fra vestlige land og 48 prosent av de ikke-vestlige innvandrerne i Norge. Forskjellene er også til stede mellom kommuner, byer og bydeler.

4.1.1 Nyankomne flyktninger og bolig

Innvandrere må forholde seg til boligmarkedet som alle andre. Unntaket er nyankomne flyktninger som ikke har økonomi til å etablere seg uten offentlig støtte. Disse får tilbud om bolig i henhold til en avtale – om å bli bosatt – mellom staten ved Utlendingsdirektoratet (UDI) og en kommune. Kommunen mottar integreringstilskudd for en periode på fem år som skal bidra til å dekke kommunens ekstraavgifter, blant annet til bolig. Dersom den bosatte flytter fra bosettingskommu-

nen, må de selv skaffe seg et nytt sted å bo uten offentlig støtte.

Den statlige ordningen for bosetting av flyktninger betyr at det er bosatt flyktninger i så og si alle deler av landet. Det var ved inngangen til 2002 registrert flyktninger i 394 av landets 434 kommuner. Det er imidlertid mange som flytter fra de kommunene de først blir bosatt i. Tall viser at av flyktningene som ble bosatt i 1997 hadde i underkant av 50 prosent flyttet til en annen kommune etter fem år (Østby 2001). Andel såkalte sekundærflyttinger påvirkes blant annet av hva slags bosettingsstrategi staten har. Denne ble endret i 2002. Mange av flyttingene skjer etter ganske kort tid, og en god del søker seg til byer og sentrale strøk i Sør-Norge. Evalueringer tyder på at sentraliseringen hadde vært enda større hvis ikke flyktningene var blitt bosatt i alle deler av landet fra starten av.

Det er flere årsaker til at innvandrere og flyktninger søker mot sentrale områder. Det kan for mange være enklere å få jobb i større byer med et mer variert arbeidsmarked. Det skyldes også delvis en selvforsterkende effekt. Siden flere innvandrere bor i storbyene fra før, søker en del seg til nettverket av venner og familie, som blant annet kan være nyttig i forhold til å skaffe seg jobb. Et større befolkningsmangfold gir også muligheter for kontakt med egen etnisk og kulturell gruppe. Det er også naturlig at der det bor flest innvandrere allerede, vil også familiegjenforente bosette seg. Forskning viser at noen nasjonalitetsgrupper flytter i større grad enn andre, og at de ulike gruppene kan ha ulike motiver for å flytte. Noen grupper legger større vekt på nærhet til familie, venner og andre fra samme nasjonale eller etniske gruppe, mens andre grupper først og fremst flytter for å få arbeid (Djuve og Hagen 1995, Østby 2002).

4.2 Bolig

Tall fra Statistisk sentralbyrås (SSB) Folke- og boligtelling fra 2001 viser at det er klare forskjeller på hvilke type bolig innvandrere og personer uten innvandrerbakgrunn bor i. Personer med innvandrerbakgrunn bor i mye større grad i utleieboliger enn befolkningen som helhet. Tendensen er den samme for sentrale og mindre sentrale kommuner. Mens 84 prosent av personer uten innvandrerbakgrunn bor i eid bolig, er tilsvarende tall for innvandrere 59 prosent. Det er også her store forskjeller blant innvandrergrupper.

Botid i Norge har betydning for om man eier eller leier en bolig. De fleste irakere og afghanere

Boks 1.5 Bosettingsordningen

Fra 2002 gjennomføres bosettingen etter ny ordning. Den nye ordningen har som hovedmål å framskaffe nok kommuneplasser, blant annet ved økt samarbeid om bosettingsarbeidet på tvers av kommunegrensene.

I den nye ordningen inngår et nasjonalt utvalg med tre representanter fra staten og tre fra kommunesektoren, som fastsetter bosettingsbehovet for det kommende året, og fordele det antall flyktninger det vil være behov for å bosette i hvert fylke. På fylkesnivå er det nært samarbeid mellom Utlendingsdirektoratets (UDI) regionkontorer og Kommunenes Sentralforbund om å fordele flyktningene som skal bosettes i fylket, på den enkelte kommune. Kriteriene som legges til grunn for fordelingen er folketall, flyktningenes ønske om bosted, tidligere erfaring med bosetting og arbeidsmarkedet. UDIs regionkontorer sender så anmodning om bosetting til kommunene ut fra den fordelingen UDI og Kommunenes Sentralforbund har laget.

Samtidig som UDIs regionkontorer sender ut anmodninger, inviterer Kommunenes Sentralforbund fylkene og kommuner i pressområder der de fleste flyktningene ønsker å bosette seg, til regionale møter. Slik kan man blant annet se arbeidsmarked og boligmarked innen et større område i sammenheng. Hensikten er å øke bosettingen i disse områdene for å unngå senere sekundærflytting. Kommunene kan bruke Husbankens tilskudds- og låneordninger for vanskeligstilte på boligmarkedet til å finansiere boliger til flyktninger.

har relativt kort botid i Norge, og kun 19 prosent av disse eier boligen de bor i. Indere og pakistanere tilhører de gruppene som har bodd i Norge lengst, og av disse bor henholdsvis 74 prosent og 67 i eid bolig. Sjansen for at man er i jobb øker med økt botid, noe som igjen er avgjørende for økonomiske ressurser og om man har råd til å kjøpe seg egen bolig. Innvandrerbefolkningen er videre jevnt over yngre enn befolkningen uten innvandrerbakgrunn. Dette bidrar til å forsterke forskjellene når det gjelder andel som eier og som leier bolig, siden yngre personer generelt utgjør en stor del av leietakerne. Når en større andel av innvandrerbefolkningen blir eldre, vil dette bildet

trolig endre seg naturlig. Samtidig kan det være at nyankomne flyktninger har et mer kortsiktig perspektiv på det å bo i Norge og kan foretrekke å betale en månedlig husleie framfor å ta opp store boliglån.

Boligtype og boligstandard

Tall fra SSB viser at det også er klare forskjeller mellom personer med og uten ikke-vestlig innvandrerbakgrunn når det gjelder hvilke type bolig de bor i. Satt på spissen kan en si at personer uten innvandrerbakgrunn bor i enebolig, mens ikke-vestlige innvandrere bor i leiligheter. Dette har blant annet sammenheng med at ikke-vestlige innvandrere i stor grad er bosatt i de større byene hvor blokker og andre større boligbygg er mer utbredt enn på mindre steder. Samtidig befinner utleieboliger seg i større grad i blokkbebyggelse.

Innvandrerbefolkningen, og særlig ikke-vestlige innvandrere, bor trangere sammenliknet med hele befolkningen. Det er også vanligere at ikke-vestlige innvandrere lever i større husholdninger enn personer uten innvandrerbakgrunn og vestlige innvandrergrupper. Blant personer med pakistansk opprinnelse bor nesten 60 prosent i husholdninger med 5 personer eller flere. Over halvparten – 54 prosent – av innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn som bor i husholdninger med mer enn to personer, disponerer mindre enn ett rom pr. person. For personer uten innvandrerbakgrunn er tilsvarende tall 14 prosent. I Oslo er forskjellene enda større. 66 prosent av innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn som bor i husholdninger med mer enn to personer, disponerer færre enn ett rom pr. person. Tilsvarende tall for personer uten innvandrerbakgrunn er 18 prosent. Når det gjelder andre mål på boligstandard, slik som om boligene er kalde og trekkfulle, utsatt for trafikkstøy eller om utemiljøet er trafikkfarlig for barn er det små forskjeller mellom innvandrere og resten av befolkningen.

4.3 Faktorer som påvirker boligvalg

4.3.1 Økonomi

Valg av boligstrøk og bolig avhenger i stor grad av den økonomiske situasjonen husholdet er i. For eksempel ga over halvparten av leietakerne blant innvandrerne i SSBs levekårsundersøkelse fra 1996 uttrykk for at de ønsket å kjøpe bolig, men at de hadde vansker med å få lån (Gulløy, Blom og Aall Ritland 1997). Bare 4 prosent av den øvrige befolkningen ga samme svar. Befolkningen med innvandrerbakgrunn har lavere gjennomsnittsin-

tekt enn befolkningen som helhet. Valgmulighetene i forhold til hvor og hvordan man vil bo blir dermed mer begrenset. Tradisjonelt bosetter nyankomne innvandrere seg i de rimeligere strøkene i byen, i boliger med lav standard, noe som skyldes lav inntekt og formue. Her finnes også ofte kommunale boliger. Funn har vist at den gjennomsnittelige inntekten og formuen er lavere i de innvandrer-tette områdene av Oslo enn utenfor, noe som styrker oppfatningen om at begrensede økonomiske ressurser styrer ikke-vestlige innvandrere til områder der boligprisen er lave (Blom 2002).

Hvert år bosettes 400-700 nyankomne flyktninger i Oslo og 300-500 flyktninger flytter til Oslo fra andre kommuner. Det er også en del flyktninger som finner bolig på egenhånd og som derfor ikke registreres. Mange av de som flytter til Oslo flytter til midlertidige og/eller dårlige boforhold, og vil etter hvert ha behov for en kommunal utleiebolig. I storbyene utgjør flyktninger en høy andel av de som får tildelt kommunal bolig. I Oslo, Bergen og Trondheim utgjør flyktninger 4-9 prosent av beboerne i den kommunal boligmassen. I Stavanger utgjør de hele 27 prosent (Hansen 2004). De siste årene har det vært vanskelig å skaffe nok boliger til flyktningene. Det foreligger ikke statistikk over hvor stor andel personer med innvandrerbakgrunn utgjør av beboerne i kommunale boliger.

En kartlegging fra 2003 viser at 10 prosent av alle bostedsløse i Norge er født i ikke-vestlige land (Hansen, Holm og Østerby 2004). Dette betyr at ikke-vestlige innvandrere og flyktninger er overrepresentert blant bostedsløse i forhold til befolkningen som helhet. Overrepresentasjonen er imidlertid ikke like sterk som den var i 1996 da forrige kartlegging ble foretatt. Andelen ikke-vestlige bostedsløse er høyest i Oslo og Bergen med om lag 15 prosent. For Oslos del innebærer det at gruppen ikke er overrepresentert i forhold til hele befolkningen i byen.

4.3.2 Diskriminering

Diskriminering er også en faktor som har betydning for mulighetene på boligmarkedet. Hver femte innvandrer mente at de hadde blitt nektet å leie eller kjøpe bolig på grunn av sin innvandrerbakgrunn (Gulløy, Blom og Aall Ritland 1997). Undersøkelser fra Forskningsstiftelsen Fafo, Norges Byggforskningsinstitutt, UDI og ulike typer rapporter fra frivillige organisasjoner viser at diskriminering på boligmarkedet er et betydelig pro-

blem. Det er særlig på leiemarkedet at diskrimineringen kommer til uttrykk, ved at utleiere ikke vil leie ut til ikke-vestlige innvandrere. Diskriminering kan forekomme direkte ved sjikanering og utestenging, og indirekte gjennom bruk av for eksempel høyere depositum og garantier. Den som vil leie ut en bolig, svarer for eksempel at boligen allerede er utleid når han hører at det er en person med innvandrerbakgrunn som ønsker å leie. Dette medfører at mange sliter med å komme inn på boligmarkedet eller «presses» til å bosette seg i andre områder enn de hadde valgt dersom de kunne velge fritt.

Regjeringen er opptatt av å få bort diskriminering i boligsektoren, og har arbeidet med å endre boliglovene (husleieloven, eierseksjonsloven og borettslovene). Endringene i boliglovene trådte i kraft 1. januar 2004. Det er forbudt å diskriminere på grunnlag av nasjonal eller etnisk opprinnelse, trosbekjennelse, hudfarge og språkkunnskaper ved kjøp, salg eller utleie av bolig. Blir det bevist at noen er blitt diskriminert, må den som diskriminerer betale erstatning.

4.3.3 Personlige prioriteringer

Folks ulike prioriteringer og ønsker spiller også en rolle for hvilken strategi som velges når det gjelder bolig og boligstrøk. Å bo billig eller trangere enn gjennomsnittet, trenger ikke kun være et resultat av dårlig økonomi. Det kan også skyldes andre prioriteringer eller forpliktelser som styrer hvordan man disponerer pengene. Enkelte flyktninger har for eksempel gjeld i forbindelse med flukten fra hjemlandet som må betales tilbake. Andre sender penger til familie i opprinnelseslandet. Noen bor billigere for å spare penger til for eksempel oppstart av næringsvirksomhet.

Enkelte familier bor relativt trangt i Norge, men har samtidig bygget hus i opprinnelseslandet. Dette gjelder trolig for innvandrere som har bodd og arbeidet mange år i Norge. Det er ikke mulig å si noe om omfanget av dette fenomenet, og heller ikke noe om hvorfor. En av grunnene kan muligens være at man da har et sted å bo når man besøker opprinnelseslandet. Slike hus, for eksempel på tomte til familien i opprinnelseslandet, kan videre ha samme funksjon som hytte eller sommerhus for majoritetsbefolkningen.

4.3.4 Forhold som påvirker boligkarrierer

Botid i Norge og situasjonen på arbeidsmarkedet ved ulike nasjonalitetsgruppers ankomst har også

betydning for hvordan man etablerer seg på boligmarkedet. Pakistanere og tamiler eier for eksempel i større grad egen bolig enn andre grupper som har kommet til landet på senere tidspunkt og som har hatt større vanskeligheter med å få arbeid. Undersøkelser viser også at på grunn av vanskeligheter med å få leie bolig, blant annet på grunn av diskriminering i leiemarkedet, valgte flere i en etableringsfase kollektive løsninger, som å dele leilighet (Søholt, Ekne Ruud og Holm 2003).

En tendens i Oslo er at ikke-vestlige innvandrere flytter fra sentrumskjernen og/eller bosetter seg i større og mer moderne leiligheter i drabantbyene i utkanten av byen. En liknende utvikling er påvist i storbyer i andre vestlige land. Jo lenger en ikke-vestlig innvandrere har vært bosatt i Oslo, jo større er sannsynligheten for at hun eller han bosetter seg i utkanten av byen. Noe av forklaringen er de generelle trendene på boligmarkedet. I Oslo (og andre større byer) har leiligheter i indre by blitt relativt mye dyrere enn leiligheter utenfor sentrumskjernen. Dersom man eier leilighet i indre by, kan man selge denne og få en bedre bolig utenfor byen. For de som har leid leilighet, men som ønsker å etablere seg med egen bolig, er det rimeligere å kjøpe i utkanten av byen.

Sammensetningen av søknader til Ungbo i Oslo indikerer at ungdom med innvandrerbakgrunn kan ha større problemer med å skaffe seg bolig enn annen ungdom. Dette kan skyldes mangel på kunnskap og ferdigheter i forhold til å orientere seg på det private utleiemarkedet, men det kan også skyldes diskriminering i det private boligmarkedet. Det er grunn til å tro at mange private utleiere ikke ønsker å ta «risiko» ved å leie ut til en ungdom med innvandrerbakgrunn som etablerer seg for første gang.

Ungbo har 500 boenheter og er et rimelig tilbud for unge i alderen 17-23 år som har problemer med å etablere seg i det ordinære boligmarkedet. Det legges vekt på at beboerne skal klare seg uten økonomisk hjelp og unngå klientifisering. Fra å være et tilbud til «innflytterungdommen» fra andre deler av landet har Ungbo i stor grad blitt et tilbud til ungdom med innvandrerbakgrunn. 41 prosent av søkerne i 2002 hadde oppvekst utenfor Norge, og nesten halvparten hadde bodd fem år eller kortere i Norge.

4.4 Bokonsentrasjon

I alle land i den vestlige verden har særlig nyankomne innvandrere lett for å søke seg til sentrale

strøk, og særlig i og rundt hovedstaden, jf. vedleggets kapittel 1.3. Mens 11 prosent av landets befolkning bor i Oslo, bor 33 prosent av innvandrerbefolkningen i Oslo. Ingen byer i Norge har bydeler som er preget av én bestemt nasjonalitet i noen særlig grad, som for eksempel «China-town» i New York. Det finnes imidlertid bydeler i de større byene i Norge som preges av at det bor en relativt stor andel innvandrere der, men da innvandrere fra mange forskjellige land. Dette faller utenfor den tradisjonelle definisjonen av getto, som er at en bydel domineres av én etnisk folkegruppe. Det er likevel et uttrykk for at majoritetsbefolkningen og minoriteter ikke fordeler seg likt alle steder. Dersom enkelte områder får en ensidig befolkningssammensetning enten det gjelder alder, yrke, levekår eller opprinnelse, brukes betegnelsen bokonsentrasjon. Oppmerksomheten i Norge har særlig blitt rettet mot boligområder der det bor mange ikke-vestlige innvandrere.

Det er mange og sammenfallende årsaker til at man finner segregasjon mellom innvandrere og majoritetsbefolkningen i storbyregioner, med konsentrasjon i visse strøk. Forskning viser at husholdningens økonomi er den faktoren som har størst betydning for ikke-vestlige innvandreres valg av bosted (Blom 2002). Dette har også betydning for valg av type bolig. En annen forklaring er at kjennskap til ledige boliger i stor grad formidles gjennom det forskere kaller etniske nettverk (Søholt, Ruud og Holm 2003). Dette antas å være viktigst for innvandrere med kort botid i Norge og for andre grupper som lever marginalisert og på

siden av samfunnet. Det finnes også institusjonelle faktorer som kan forklare bokonsentrasjon, for eksempel hvor i byen det finnes kommunale leiligheter. Nyankomne flyktninger blir normalt bosatt i kommunale leiligheter før de kan klare seg på egenhånd økonomisk.

Fordeler og ulemper ved bokonsentrasjon

Det er ulike teorier om hvilken betydning segregerte bomiljøer, spesielt hvis de er delt mellom nordmenn uten innvandrerbakgrunn og ikke-vestlige innvandrere, har for innvandreres muligheter til å klare seg i samfunnet og eventuelt for samfunnet selv.

Noen framholder at det for en nyankommen innvandrer til Norge kan være en fordel å bo i nærheten av andre med samme bakgrunn. På denne måten treffer man andre i samme situasjon, kan føle sosial tilhørighet og få hjelp til å takle etableringen i Norge. Gjennom sosiale nettverk deles erfaring og kunnskap blant annet om boligmarkedet, utdanningsmuligheter, hvordan etablere bedrifter og hvordan man kan forholde seg til storsamfunnet. Trygg forankring i eget miljø tjener etter manges mening som et godt grunnlag for å innlemmes og inkluderes i et nytt samfunn. Det har vist seg at valgdeltakelsen er høy der mange innvandrere av en bestemt nasjonalitet bor samlet (Bjørklund og Kval 2001, Tøgeby 2000). Dette forklares med at bokonsentrasjon gir større muligheter for organisering og kollektiv mobilisering. Grunnlaget for å opprettholde og videreutvikle kulturelle og religiøse tradisjoner vil trolig også være bedre der hvor folk fra samme gruppe bor sammen.

Det er videre gjort undersøkelser som viser at et boligområde med en relativt høy andel innbyggere med blandet etnisk bakgrunn, virker positivt i forhold til å utvikle toleranse og respekt for mennesker av annen bakgrunn enn en selv. I slike boligområder utvikler særlig barn og unge åpenhet og respekt for annerledeshet. En stor del av forklaringen er at barn og unge har en rekke naturlige møteplasser og arenaer for samhandling i nærmiljøet, som skole, idrett og fritidsaktiviteter, hvor de lærer å omgås hverandre (Søholt 2001).

På den annen side har bokonsentrasjon også negative sider. Befolkningsgrupper og enkeltpersoner kan bli språklig og kulturelt isolert og kan ikke dra veksler på og delta i nettverk med majoritetsbefolkningen. Studier fra Oslo viser at etnisk bokonsentrasjon i noen grad bremser ikke-vestlige innvandreres tilegnelse av norsk (Blom

Boks 1.6 Oslo i særstilling

Oslo har den største andelen innvandrere i landet. I Oslo er det fire ikke-vestlige for hver vestlige innvandrer. Bydel Søndre Nordstrand i Oslo har over 12 000 innvandrere. Det utgjør 37 prosent av antall innbyggere i bydelen – hvorav 10 000 har opprinnelse i land i den tredje verden. Det betyr at bydel Søndre Nordstrand alene har flere innvandrere fra land i den tredje verden enn hele Bergen. Bydelen med nest flest innvandrere fra tredje verden er Gamle Oslo med 7 500. Dette er klart flere enn i Stavanger eller Drammen, som kommer på plassene etter Bergen på listen over kommuner med flest innbyggere fra tredje verden.

Kilde: Statistisk sentralbyrå 2003

2003). Få bruker norsk som førstespråk hjemme, eller har en god, norsk venn. Dette kan igjen påvirke norskferdigheter ved skolestart og senere muligheter når det gjelder utdanning og arbeid. Undersøkelser viser imidlertid at når det tas hensyn til personers bakgrunn, som utdanningsnivå, sysselsettingsnivå, inntekt og andre sosialøkonomiske faktorer, så er det vanskelig å påvise at det er den etniske sammensetningen i bostedsområdet som i seg selv som slår negativt ut på språkferdigheter og grad av kontakt med nordmenn. Innvandringsbakgrunn kan imidlertid ha betydning for at de har dårligere levekår. Dette er et komplekst bilde, hvor det ikke finnes entydige årsaks-sammenhenger.

Enkelte har påpekt at opphopning av dårlige levekår i bydeler der det bor mange ikke-vestlige innvandrere, skaper inntrykk av at det er innvandrere i seg selv som er problemet, og ikke innbyggernes dårlige sosiale og økonomiske levekår. Dette kan igjen føre til fremmedfrykt og rasisme blant majoritetsbefolkningen, fordi negative sosiale forhold forbindes med innvandrere.

5 Ekteskap, familie og husholdning

5.1 Innledning

Dette kapittelet omhandler ekteskapsinngåelser, men også skilsmisser, familiemønstre, fruktbarhet og husholdningsstrukturer i innvandrerbefolkningen i Norge. Dataene er i hovedsak innhentet fra Statistisk sentralbyrå (SSB) (Lie 2004b), og SSBs definisjoner er lagt til grunn.

Variasjon i samlivsformer

Det finnes et mangfold av samlivsformer i dagens Norge. Utviklingen for befolkningen som helhet har gått i retning av flere samboerskap, færre barnefødsler, at færre lever i storfamilier hvor besteforeldre og andre nære slektninger inngår, samt at flere kvinner er yrkesaktive. Velferdsstaten har overtatt mye av familiens tradisjonelle omsorgsfunksjoner. Innvandringen til Norge har også gitt sitt bidrag til variasjonsbredden i samlivsformer og levemåter. Særlig blant flyktninger er det mange som lever alene, og det er mange splittede familier. Migrasjon fører til at familie- og slektsbånd strekkes over kontinenter. Dette berører i økende grad personer i Norge uten innvandrerbakgrunn, fordi flere gifter seg over landegrenser enn før.

Familiens betydning

Det har betydning for familiemedlemmenes levekår og samfunnsdeltakelse hvorvidt en familie består av en eller flere voksne med yrkesinntekt, hvor mange barn det er i familien og hvor gamle de er, og om familien har eldre eller kronisk syke familiemedlemmer. Familien formidler også holdninger, normer og verdier som kan hemme eller fremme familiemedlemmenes utfoldelsesmuligheter.

I en rekke land yter familien hoveddelen av omsorgstjenester for barn, syke og eldre, og det er få eller ingen offentlige velferdsordninger. Familie og slektsskap kan også bety mye for tilgangen til arbeid. I dagens Norge har slektsskap i disse sammenhenger mindre betydning enn tidligere, men den gir fortsatt et sosialt nettverk som mange innvandrere har i mindre omfang fordi de er innflyttere.

Familie og slektsskap defineres forskjellig og tillegges ulik rolle i ulike kulturtradisjoner. For mange strekker ansvarsforholdene seg langt utenfor det en gjerne tenker på som kjernefamilien; til voksne søsken, fettere og kusiner og deres barn. For mange innvandrere blir slekt og andre innvandrere fra samme gruppe særlig viktige nettverk og døråpnere i det nye landet.

For noen innvandrergrupper legger slektsskap sterke føringer på viktige livsvalg, så som hvem man gifter seg med eller hvem man deler husholdning med. Mønstrene er forskjellige blant ulike innvandrergrupper i Norge. Hvordan mønstrene vil utvikle seg over tid, avhenger av hvilke valg barn og barnebarn gjør i framtiden. Over hele verden ser man at innvandrere tenderer mot å tilpasse seg rådende forhold i det nye landet, men at noen grupper i sterkere grad enn andre holder fast ved sosiale og kulturelle tradisjoner, f.eks. knyttet til ekteskapsinngåelse.

5.2 Ekteskap

Det er store variasjoner i ekteskapspraksis i og mellom innvandrergruppene i Norge. I befolkningen uten innvandrerbakgrunn er samboerskap en utbredt samlivsform, særlig blant unge. Dette er et nytt fenomen som har blitt vanlig i løpet av en generasjon. I aldersgruppen 20-34 år er det flere samboere enn gifte blant dem som lever i samliv. Blant innvandrere er det derimot vanlig å gifte seg framfor å inngå samboerskap. I dette kapittelet brukes SSBs data fra ekteskapsbestanden i 2002. Ekteskap inngått i utlandet er også tatt med i data-

ene, i den grad ekteskapet er registrert hos norske myndigheter. Alle ektepar som bosetter seg i Norge registreres.

Sammensetning og migrasjonsbakgrunn er bestemmende

Ekteskapsmønstre blant innvandrere er i stor grad bestemt av migrasjonsårsak og av gruppens sammensetning i Norge. Innvandrere fra vestlige land er ofte i Norge for en avgrenset periode. Innvandrere fra ikke-vestlige land, og særlig de med fluktbakgrunn, forblir ofte i Norge.

Kjønns sammensetningen varierer mellom gruppene. Det er for eksempel 65 prosent menn blant innvandrere med irakisk bakgrunn, mens det er 84 prosent kvinner blant innvandrere med thailandsk bakgrunn. Mange av de thailandske kvinnene har kommet til Norge som ektefeller til menn uten innvandrerbakgrunn.

Flere gifte blant innvandrere enn i majoritetsbefolkningen

Innvandrere inngår som part i stadig flere av ekteskapsinngåelsene i Norge. Det gjelder ekteskap mellom en innvandrer og en person fra flertallsbefolkningen, og ekteskap mellom to innvandrere bosatt i Norge. I 2001 inngikk innvandrere i en av fire ekteskapsinngåelser. Det høye tallet kan forklares med at innvandrerbefolkningen har økt, at innvandrere i større grad enn majoritetsbefolkningen gifter seg framfor å være samboere, at andelen som gifter seg i majoritetsbefolkningen synker, og at flere menn fra majoritetsbefolkningen finner ektefelle i utlandet.

Et stort flertall voksne innvandrere med pakistansk og srilankisk bakgrunn er gift. Andre innvandrergrupper med høye andeler gifte personer har bakgrunn fra Jugoslavia, Tyrkia, India, Kina og Vietnam.

I alle aldersgrupper er det en større andel som er gift i innvandrerbefolkningen enn i majoritetsbefolkningen, og forskjellen er størst blant dem under 40 år. Ulik praksis når det gjelder samboerskap er en viktig forklaring, særlig når man sammenlikner yngre mennesker, i tillegg til at det er flere i majoritetsbefolkningen som ikke lever i parforhold. Samboerskap er også vanlig blant innvandrere med bakgrunn fra vestlige land, og også enkelte ikke-vestlige land, som Polen.

Flere menn enn kvinner med innvandrerbakgrunn er ugift. Dette kan forklares med at det er

flere enslige menn som kommer til Norge i første omgang, og at menn gifter seg i høyere alder enn kvinner. Variasjonene er imidlertid store mellom gruppene.

Ekteskap blant personer født i Norge av to utenlandsfødte foreldre

Det er fortsatt få personer født i Norge av to utenlandsfødte foreldre som er over 18 år, og få av disse igjen har giftet seg eller inngått samboerskap. Det er derfor for tidlig å konkludere rundt ekteskapsmønstre i denne generasjonen. I debatten om ekteskap og integrering de siste årene har det vært referert til data som viser at mange i den yngre generasjonen gifter seg med ektefelle fra opprinnelseslandet. Disse dataene bygger på ekteskapsinngåelser blant de få etterkommerne som hittil har giftet seg. Unge født i Norge av pakistanske innvandrere utgjør den desidert største gruppen blant disse, med ca. 550 inngåtte ekteskap i perioden 1996–2001. Barn av tyrkiske innvandrere var den nest største gruppen som giftet seg i samme periode, og sto for ca. 140 ekteskapsinngåelser. Ingen etterkommere med vietnamesisk bakgrunn giftet seg i samme 5-årsperiode. Dette er også omtalt i meldingens kapittel 7.

Etterkommere av innvandrere som er født i Norge, ser ut til å gifte seg senere enn førstegenerasjons innvandrere. Mønsteret er tydelig blant personer med bakgrunn fra Pakistan, Vietnam, Tyrkia og Marokko. Statistikk for 2002 for personer med pakistansk bakgrunn i alderen 18–27 år viser følgende: Blant førstegenerasjons innvandrere var 44 prosent av mennene og 64 prosent av kvinnene gift. Blant personer født i Norge med to foreldre født i Pakistan var bare 17 prosent blant mennene og 30 prosent blant kvinnene gift. Noen innvandrergrupper skiller seg ut ved at de gifter seg yngre enn andre, selv om generasjonsforskjellene er tydelige også i disse gruppene. Særlig gjelder dette personer med tyrkisk bakgrunn. Både førstegenerasjonen og personer med to foreldre født i Tyrkia gifter seg i ung alder. I aldersgruppen 18–19 år er det likevel dobbelt så mange i førstegenerasjonen som er gift som blant etterkommere i samme alder. 60 prosent av kvinnene og 36 prosent av mennene med tyrkisk bakgrunn er gift i aldersgruppen 18–23 år.

I januar 2002 var det registrert 12 jenter med innvandrerbakgrunn under 18 år som var gift, og ingen gutter.

Variasjoner i hvem innvandrere gifter seg med

Nyere innvandring til Norge har et stort innslag av flyktninger og familiegjenforente med flyktninger. Ca. 100 000 personer har denne bakgrunnen. Noen få flyktninggrupper har vært dominert av familier, men de fleste kommer som enslige. I grupper med høye andeler etablerte familier ved ankomst, som for eksempel flyktninger fra Bosnia-Hercegovina, vil mange naturlig ha ektefelle med samme bakgrunn.

Det er også store forskjeller i hva slags ekteskapsrelasjoner de ulike gruppene inngår i, og det er betydelige forskjeller mellom menn og kvinner med samme landbakgrunn. Hele 93 prosent av kvinnene med thailandsk bakgrunn er for eksempel gift med menn med majoritetsbakgrunn, og bare 1 prosent med menn med thailandsk bakgrunn. Flere nasjonalitetsgrupper er i svært liten grad gift med personer med annen landbakgrunn enn sin egen. Dette gjelder både grupper med kort botid og grupper med lang botid i Norge. Flertallet av menn med bakgrunn fra Somalia, Vietnam, Pakistan, Bosnia-Hercegovina, Irak og Sri Lanka har ektefelle med samme bakgrunn. Under 10 prosent har ektefelle med majoritetsbakgrunn. Ni av ti gifte kvinner med bakgrunn fra Irak, Pakistan, Bosnia-Hercegovina, Sri Lanka, Tyrkia og Vietnam har ektefelle med samme landbakgrunn. Under 6 prosent av disse kvinnene har ektefelle med majoritetsbakgrunn.

Noen innvandrergupper finner ektefelle i utlandet

Hvorvidt innvandrere, og særlig de neste generasjonene, finner ektefelle i Norge eller utlandet, vil virke inn på hvordan gruppene utvikler seg i Norge. Det har også innvirkning på det samlede migrasjonsbildet om personer i Norge finner ektefelle i utlandet, som i neste omgang ønsker å etablere seg her.

Statistikk fra perioden 1996-2001 viser store variasjoner i hvor innvandrere fant ektefelle. Tre av fire med pakistansk bakgrunn giftet seg med ektefelle bosatt i Pakistan før ekteskapet. Blant vietnamesere var det omtrent like mange som giftet seg med ektefelle med samme landbakgrunn, men en større andel giftet seg med en person som allerede var bosatt i Norge. Mønsteret mellom kvinner og menn er forskjellig. 65 prosent av kvinnene med vietnamesisk bakgrunn giftet seg med vietnamesisk ektefelle bosatt i Norge, mens 39 prosent av mennene gjorde det samme.

Innslaget av ekteskap mellom to innvandrere

med ulik landbakgrunn har økt det siste tiåret. Ofte har partene bakgrunn fra samme geografiske region, men ikke fra samme land. Blant de innvandrerguppene hvor det ble inngått flest ekteskap i 2002, inngikk 6 prosent av mennene og 5 prosent av kvinnene i denne typen ekteskap (prosent regnet av ekteskapsinngåelsene i de 30 innvandrerguppene hvor det ble inngått flest ekteskap).

Flere menn fra majoritetsbefolkningen finner ektefelle i utlandet

De fleste menn med majoritetsbakgrunn, over 90 prosent, gifter seg med ektefelle fra majoritetsbefolkningen. Siden 1990 har imidlertid antallet ekteskap mellom mann fra majoritetsbefolkningen og kvinne bosatt i utlandet økt med nærmere 30 prosent, og stadig flere av ekteskapene er med kvinner fra ikke-vestlige land. Hoveddelen av kvinnene er fra noen få land i Asia og Øst-Europa. I 1996-2001 inngikk menn fra majoritetsbefolkningen 8 055 ekteskap med kvinner bosatt i utlandet. Bare i løpet av 2002 ble det gitt nærmere 2 000 familiegjenforeningstillatelser til kvinner fra Russland, Thailand, Filippinene, Polen og Baltikum, de fleste for å gifte seg med menn fra majoritetsbefolkningen.

Økningen i ekteskapsinngåelser mellom menn fra majoritetsbefolkningen og kvinner i utlandet innvirker på innvandringsstatistikken, siden de fleste av ekteparene bosetter seg i Norge. Av alle mennene fra majoritetsbefolkningen som hadde ektefelle med utenlandsk bakgrunn pr. 1.1.2002 hadde rundt 30 prosent ektefelle med nordisk bakgrunn, 18 prosent hadde ektefelle med annen vest-europeisk bakgrunn, 14 prosent hadde ektefelle med øst-europeisk bakgrunn, og 20 prosent hadde ektefelle med asiatisk bakgrunn. 2 prosent hadde ektefelle med afrikansk bakgrunn.

Kvinner fra majoritetsbefolkningen gifter seg oftere med vestlig mann

For kvinner fra majoritetsbefolkningen gjelder det samme som for menn, at de fleste gifter seg med menn med majoritetsbakgrunn, dvs. 90 prosent i 2002. Det er færre kvinner enn menn som har en opprinnelig utenlandsk ektefelle. Pr. 1.1.2002 var 33 100 menn med majoritetsbakgrunn gift med en kvinne med utenlandsk bakgrunn, mens 23 100 kvinner med majoritetsbakgrunn var gift med en mann med utenlandsk bakgrunn. Av disse kvinnene hadde 30 prosent ektefeller med nordisk

bakgrunn, og 29 prosent hadde ektefeller med annen vest-europeisk bakgrunn. 10 prosent hadde ektefelle med asiatisk bakgrunn, 7 prosent hadde ektefelle med øst-europeisk bakgrunn og 6 prosent hadde ektefelle med afrikansk bakgrunn. Blant både kvinner og menn i flertallsbefolkningen med opprinnelig utenlandsk ektefelle, er ektefeller fra vestlige land vanligst. Kvinnene har relativt sett oftere ektefelle fra Afrika. Blant mennene er ektefelle fra Asia og Øst-Europa vanligere.

5.3 Samboerskap

Slår en sammen statistikken for ekteskap og samboerskap, var det 10,2 prosent av hele befolkningen i aldersgruppen 18-23 år som levde i parforhold i 2001, enten som gift eller samboende. Blant innvandrere fra vestlige land var andelen 16 prosent, mens den for innvandrere fra ikke-vestlige land var 18,5 prosent.

Samboerskap er fortsatt mye vanligere i flertallsbefolkningen enn i innvandrerbefolkningen. Innvandrere gifter seg som regel hvis de inngår parforhold. Også her er det imidlertid variasjoner mellom grupper. Noe av forklaringen kan være kulturelt eller religiøst betinget.

I 2001 levde vel 60 prosent av befolkningen i parforhold hvis de var 20 år eller eldre, 50 prosent som gift og 12 prosent som samboere. Blant innvandrere fra Sverige levde 20 prosent i samboerskap. Andelen samboere varierte fra under 1 prosent for dem med pakistansk og afghansk bakgrunn, til 5 prosent for dem med iransk og polsk bakgrunn. Samboerskap er sjelden også blant personer med afrikansk bakgrunn. Somaliere har den laveste andelen blant afrikanere med 2,2 prosent som levde i samboerforhold i 2001. Personer med chilensk bakgrunn har over 10 prosent samboende.

5.4 Skilsmisse

Tilbøyeligheten til å skille seg er betinget av en rekke forhold, herunder kulturell og religiøs bakgrunn. Migrasjon kan gi ekstra belastninger på ekteskapet i form av blant annet økonomisk utrygghet, endrete kjønnsroller og at ektefellene tilpasser seg det nye samfunnet på forskjellige måter. Det kan forklare noen skilsmisser. I grupper hvor mange er gift skulle en kunne forvente tilsvarende høye andeler som er skilt. I innvandrerbefolkningen stemmer denne antakelsen for noen grupper. Andelen skilte er høyere blant inn-

vandrere totalt enn i befolkningen ellers, men variasjonene er store mellom gruppene. Andelen som er skilt gir imidlertid et dårlig bilde av skilsmissehyppighet. Botid har en del å si for skilsmissehyppigheten i de ulike gruppene.

Ektefeller der begge har ikke-vestlig bakgrunn skiller seg sjeldnere enn andre. Prosenten er særlig lav i ekteskap mellom to personer med pakistansk og irakisk bakgrunn, samt hos personer med bakgrunn fra Bosnia-Hercegovina. Dette til tross for at alle gruppene har høye andeler som er gift. Ekteskap mellom en med majoritetsbakgrunn og en innvandrer går oftere i oppløsning enn gjennomsnittet.

5.5 Fruktbarhetsmønstre

Fruktbarhetsdata gir kunnskap om antall barn som kvinner føder, og dermed også om familie-sammensetning. Norge ligger på Europatoppen i fruktbarhet. I 2003 var samlet fruktbarhetstall 1,8 barn pr. kvinne¹¹. Innvandrerbefolkningen i Norge har en enda høyere fruktbarhet. For første-generasjons innvandrede kvinner lå tallet på 2,4 barn pr. kvinne i 1997/98, mot 1,8 barn i befolkningen ellers. Statistikk viser at fruktbarheten øker de første årene etter innvandringen, for så å synke. Fruktbarheten går ned for alle innvandrergrupper i Norge med økt botid, men det er igjen forskjeller mellom innvandrergruppene.

Det er store variasjoner mellom innvandrede kvinner. Kvinner med nord-afrikansk bakgrunn føder det høyeste antall, med 4,1 barn pr. kvinne. Kvinner med øst-asiatisk bakgrunn føder det færreste antall, med 1,5 barn pr. kvinne. Blant innvandrerkvinner fra enkeltland med flere enn 450 kvinner bosatt i Norge, hadde kvinner fra Somalia det høyeste nivået, med 5,2 barn pr. kvinne. Videre følger kvinner fra Irak med 4,8 barn pr. kvinne, Marokko med 3,8 barn pr. kvinne, og Pakistan og Sri Lanka, begge med 3,6 barn pr. kvinne. Det laveste nivået var blant kvinner fra Finland og Polen med 1,7 barn pr. kvinne, og fra Kina og Bosnia-Hercegovina med 1,6 barn pr. kvinne (i 1997/98). I 2002 hadde ca. en av 12 av alle kvinner i Norge mellom 35-44 år fire eller flere barn. Blant somaliske kvinner hadde over halvparten, 53 prosent, fire barn eller flere. Fruktbarhetsmønsteret blant personer født i Norge med to utenlandsfødte

¹¹ Samlet fruktbarhetstall defineres som gjennomsnittlig antall levendefødte barn pr. kvinne i løpet av livet, under forutsetning av at fruktbarhetsmønsteret i perioden gjelder i hele kvinnens fødedyktige periode (15-49 år) og at dødsfall ikke forekommer. Fødselstallet bestemmes av tallet på kvinner i fødedyktig alder og deres fruktbarhet.

foreldre likner mønsteret til befolkningen som helhet. Etterkommerne er for unge til at en kan fastslå mønsteret sikkert. Det er imidlertid færre som etablerer seg med familie i ung alder enn blant førstegenerasjonen, og det er omtrent samme andel blant norskfødte med to innvandrede foreldre som føder barn før de fyller 23 år, som blant andre i Norge.

5.6 Familiemønstre og husholdningsstørrelse

Migrasjonsbakgrunn, botid i Norge, ekteskapsmønstre og fruktbarhet er faktorer som påvirker husholdningsstrukturene blant innvandrere. Det er større forskjeller i husholdningsstørrelse mellom ulike innvandrergupper, enn det er mellom innvandrerbefolkningen sett under ett og majoritetsbefolkningen. Noen flere med innvandrerbakgrunn bor alene og noen flere bor i store husholdninger, mens færre enn i befolkningen ellers bor i husholdninger med to til fire medlemmer. Som sammenlikningsgrunnlag levde 16 prosent av majoritetsbefolkningen alene i 2002, og 17 prosent bodde i husholdninger med fem medlemmer eller flere. 30 prosent av innvandrerne fra Sverige, Etiopia og Irak bor alene. 26,5 prosent av innvandrerne fra Somalia gjør det samme. I alle grupper med bakgrunn fra Afrika sør for Sahara er det en stor andel alenehusholdninger. Noe av forklaringen er kort tid i Norge, og at mange er enslige menn med fluktbakgrunn. I andre grupper er andelen alenehusholdninger lav. Under 10 prosent av innvandrerne fra Pakistan, Tyrkia, Sri Lanka og Iran bor alene.

Blant innvandrere fra vestlige land utenom Sverige er det mange som bor i små husholdninger. Det samme gjelder for mange innvandrere med irakisk bakgrunn og med afrikansk bakgrunn, særlig etiopisk. Tobarnshusholdninger, med mor, far og to barn er vanligst blant innvandrere fra Bosnia-Hercegovina, India og Sri Lanka. En av tre i disse gruppene bor i husholdninger med fire personer.

Flerfamiliehusholdninger er unntaket

Over halvparten av innvandrerne med pakistansk og afghansk bakgrunn bor i store husholdninger med minst fem personer. Det samme gjør rundt 40 prosent av innvandrerne fra Somalia, Jugoslavia, Marokko og Vietnam. Tallet for majoritetsbefolkningen er 17 prosent.

Flerfamiliehusholdninger omtales gjerne som

storfamilier. Disse omfatter mor og/eller far med voksne barn som selv har stiftet familie og kanskje igjen har egne barn.

Flerfamiliehusholdninger er unntaket og ikke regelen i alle befolkningsgrupper i Norge. Knappt 5 prosent av hele befolkningen bor i slike husholdninger. Det er litt vanligere for personer med bakgrunn fra andre europeiske land og med afrikansk bakgrunn, men nesten ingen grupper har over 10 prosent. Vanligst er slike husholdninger blant innvandrere fra Pakistan og India, men heller ikke herfra omfatter de mer enn 14-15 prosent av befolkningen i gruppen.

6 prosent av majoritetsbefolkningen lever i husholdning med bare mor eller bare far og barn under 18 år. Personer med srilankisk bakgrunn har den laveste andelen, med 2,5 prosent som lever i slike husholdninger. Blant personer med somalisk bakgrunn er tallet høyest, opp mot 30 prosent. Hoveddelen av disse husholdningene utgjøres av mødre med barn under 18 år. Ser man disse dataene opp mot at over 40 prosent av somaliere bor i husholdninger på fem eller flere personer, og at somaliske kvinner har høy fruktbarhet, tilsier det at mange somaliske husholdninger består av enslig mor med fire eller flere barn.

6 Helse, sykdom og levekår

6.1 Innledning

Alle mennesker bosatt i Norge skal tilbys likeverdige helsetjenester, uavhengig av blant annet etnisk, kulturell eller religiøs tilhørighet. Dette forutsetter kunnskap om helseplager og sykdommer både i innvandrergrupper og befolkningen for øvrig. Det fordrer også kunnskap om hvilke forebyggende virkemidler som er relevante, og hvordan ressurser og mestringsstrategier som finnes i innvandrergruppene kan mobiliseres. Det er i tillegg behov for mer kunnskap om hvordan særskilt tilpassede tilbud, tilbud som tar hensyn til språkkunnskaper og til religiøse og kulturelle skikker og tradisjoner, kan utvikles.

Forskningsbasert eller annen systematisert kunnskap om innvandreres helse- og sykdomstilstand i Norge, er imidlertid begrenset. Det er få studier som spesielt tar for seg sykdoms- og helsestatusen til innvandrere, og det finnes bare enkelte studier om forskjeller i helse og sykdom mellom førstegenerasjons innvandrere og deres etterkommere. Flere forskningsprosjekter har dessuten hatt problemer med å få en høy nok deltakelse. Resultatene fra de undersøkelsene som

eksisterer, gir heller ikke entydige beskrivelser. Etnisitet eller foreldres fødeland registreres ikke i pasientjournaler. Det foreligger derfor ikke epidemiologiske gruppedata, og det finnes bare begrenset kunnskap om i hvilken grad innvandrerpåpopulasjonen er over- eller underrepresentert i ulike deler av helsetjenesten.

I tillegg er det viktig å understreke at resultatene fra de undersøkelsene som finnes må ses i sammenheng med at helsetilstanden til befolkningen i Norge generelt sett er svært god sett i verdenssammenheng, selv om det er påvist ulikheter i helse knyttet til geografi og sosiale forhold. Det betyr at til tross for at det i enkelte grupper av innvandrere er dokumentert relativt større andel forekomst av enkelte sykdommer, som f.eks. hiv/aids og tuberkulose, er antallet lavt både i Norge og i verdensmålestokk.

6.2 Helse, sykdom og levekår

Helse- og sykdomstilstand er viktige indikatorer for levekår, trivsel og livskvalitet. Forskning viser en klar sammenheng mellom sosial posisjon og helsetilstand. De sosiale forskjellene i helse varierer med utdanningsnivå, yrkeskategori og inntektsgrupper. Levekårsundersøkelser fra 1990-tallet viser at det er betydelige forskjeller i helse- og sykdomstilstand mellom ulike grupper i befolkningen generelt og mellom grupper i innvandrerbefolkningen (Gulløy, Blom og Aall Ritland 1997). Grupper blant innvandrere har noen klare helsemessige fordeler sammenliknet med majoritetsbefolkningen. For eksempel er forekomsten av luftveislidelser, astma og eksem generelt mindre enn blant andre uten innvandrerbakgrunn i samme aldersgrupper. Andre helseplager er mer utbredt i enkelte innvandrergrupper enn i befolkningen for øvrig, for eksempel diabetes type 2 og tuberkulose. I forhold til enkelte helseplager er forskjellene mellom grupper av innvandrere større enn forskjellene man finner hvis man ser på innvandrerbefolkningen som helhet i forhold til majoritetsbefolkningen under ett.

Helsetilstand vurdert på basis av sykemelding indikerer større helseproblemer blant innvandrere enn i flertallsbefolkningen. Det er høyere legemeldt sykefravær blant arbeidstakere med innvandrerbakgrunn enn blant gjennomsnittet av arbeidstakere. Sykefraværet er særlig høyt blant menn. De som er født i Norge med to utenlandsfødte foreldre, har imidlertid betydelig lavere sykefravær enn førstegenerasjons innvandrere. Innvandrere mottar sjeldnere uførepensjon enn majoritetsbefolk-

ningen. Det er imidlertid store variasjoner i uførepensjonering mellom innvandrergrupper med omtrent samme botid (Dahl 2002).

Voksne ikke-vestlige innvandrere i aldersgruppen 45-66 år rapporterer om dårligere helse enn befolkningen uten innvandrerbakgrunn (Folkehelseinstituttet 2000). Ikke-vestlige innvandrere kjennetegnes også av at mange tilhører lavinntektsgrupper (Østby (red.) 2004), jf. vedleggets kapittel 3.3.2. Personer i innvandrerhusholdningene har tre ganger høyere sannsynlighet for å tilhøre lavinntektsgruppen enn befolkningen generelt (lavinntektsgrupper er her definert som personer med inntekt mindre enn 50 prosent av medianen for alle personer). Blant personer i flyktningshushold var andelen enda større. Ikke-vestlige innvandrere har også gjennomgående dårligere boligstandard enn gjennomsnittet av befolkningen. Høy arbeidsledighet i denne gruppen er en medvirkende årsak til dårligere levekår. Generelt, for alle grupper i befolkningen, er sykefraværet høyest for manuelle yrker eller yrker som medfører høyt stressnivå, f.eks. innen næringene rengjøring, bygg og anlegg og transport. En stor del ikke-vestlige arbeidstakere arbeider innenfor disse næringene, jf. vedleggets kapittel 3.2.1.

6.2.1 Helsen til barn og unge i forhold til voksne innvandrere

Foreldres levekår har innvirkning på barnas levekår og livsmuligheter, noe som betyr at sosiale ulikheter kan gå i arv. Grunnlaget for god helse legges i barne- og ungdomsårene. Reduksjon i sosiale ulikheter er derfor et viktig helsefremmende tiltak. I tråd med dette er arbeid mot sosial ulikhet i helse et hovedmål i regjeringens strategi for folkehelsearbeid. Som et ledd i oppfølgingen har Sosial- og helsedirektoratet på oppdrag fra Helsedepartementet utarbeidet et utkast til handlingsplan mot sosial ulikhet i helse.

Ungdomsdelen av helseundersøkelsen i bydel og regioner i Oslo (Ung-HUBRO 2000-2001) viser imidlertid at de fleste unge i alderen 15-16 år vurderer sin egen helse som god eller svært god, uavhengig av mors fødeland (Helseprofil for Oslo 2002). Det er med andre ord liten forskjell i egenvurdering av helse mellom unge med minoritets- og med majoritetsbakgrunn. Hvorvidt dette tyder på at unge med minoritetsbakgrunn faktisk har bedre helse enn sine foreldre er uvisst.

Å vokse opp i flere kulturer kan for enkelte oppleves som en ressurs og gi styrke, men kan for andre være vanskelig å takle. Et forskningspro-

sjeikt fra Oslo tyder på at de fleste av innvandrerungdommene har ressurser til å takle påkjenninger knyttet til migrasjonsprosessen og minoritetsposisjon i samfunnet, og derfor klarer seg overraskende godt, og at det er en forholdsvis liten gruppe som får psykiske problemer (Oppedal 2004).

Enkelte grupper av barn og unge er spesielt sårbare i forhold til faktorer som regnes som generelle risikofaktorer, som for eksempel traumer, fattigdom og opphoping av problemer i hverdagen. En del barn og unge med flyktningbakgrunn har, direkte eller indirekte, opplevd krig og andre traumatiske hendelser. Barn og unge i asylmottak, og spesielt enslige mindreårige i mottak, krever spesiell oppfølging og utgjør en særlig utfordring med tanke på identifisering av psykiske problemer for å forebygge psykiske helse-skader. Det nyopprettede Nasjonalt kunnskaps-senter om vold og traumatisk stress (NKVTS) har en egen seksjon for barn og ungdom som bl.a. har som målsetting å utvikle kunnskap og kompetanse for forebygging av slike problemer. Regjeringens strategiplan for barn og unges psykiske helse omfatter også tiltak spesielt rettet mot innvandrere.

6.2.2 *Kvinner helse og levekår*

Et kjønnsperspektiv på helse kan synliggjøre uønsket ulikhet mellom kvinner og menn. Regjeringen la i St.meld. nr. 16 (2002-2003) Resept for et sunnere Norge fram sin kvinnehelsestrategi og ønsker spesielt å satse på kunnskapsutvikling om sykdommer som særlig rammer kvinner. Det er på en rekke områder forskjeller mellom menn og kvinner og mellom grupper av innvandrerkvinner og kvinner uten innvandrerbakgrunn. Det er også variasjoner mellom ulike grupper av innvandrede kvinner. Eksempler på dette er omtalt under.

6.3 Enkelte helse- og omsorgsproblemer

Psykiske lidelser, samt sykdommer som diabetes type 2, hjerte-kar sykdommer, muskel-/skjelettlidelser og enkelte smittsomme sykdommer er eksempler på helseproblemer som pekes på som vesentlige blant enkelte grupper av innvandrere i Norge (Syed og Vangen 2004). Noen av disse problemene kan skyldes forhold før innvandringen, som for eksempel ernæring, medbrakte sykdommer eller annen vanskelig livssituasjon. Migrasjon til Norge kan gi nye helsefremmende muligheter knyttet til bedre økonomi og stabile samfunnsfor-

hold, men sosialpsykologiske forhold som isolasjon, manglende deltakelse, statusfrustrasjon og arbeidsledighet vil også kunne forårsake helseproblemer.

6.3.1 *Psykiske lidelser*

Psykiske problemer hos innvandrere og flyktninger kan ses i sammenheng med i hvilken grad migrasjonen har vært tvungen eller ikke, om det er store forskjeller mellom opprinnelseslandet og Norge, og det at de i Norge befinner seg i en mindretallsposisjon som er ny. Avhengig av situasjonen kan forhold både i opprinnelsesland og vertsland knyttes til sykdomsfremkallende faktorer. Liksom i majoritetsbefolkningen i Norge, er psykisk sykdom tabubelagt i enkelte innvandtermiljøer, og mer i noen grupper enn andre. Det er en mulighet for at enkelte grupper av innvandrere og flyktninger er underforbrukere av psykiske helse-tjenester.

Statistisk sentralbyrås (SSB) levekårsundersøkelse fra 1996 visere høyere rater av egenrapporterte psykiske symptomer blant innvandrere fra åtte ikke-vestlige land (tidligere Jugoslavia, Tyrkia, Iran, Pakistan, Vietnam, Sri Lanka, Somalia og Chile), men det er stor variasjon mellom ulike innvandrergrupper avhengig av opprinnelsesland (Gulløy, Blom og Aall Ritland 1997).

En studie av innleggelser ved en akuttpsykiatrisk avdeling i Oslo viste ikke forskjeller i andel innleggelser blant nordmenn uten innvandrerbakgrunn og ikke-vestlige innvandrere. Den fant imidlertid at de innlagte personene fra innvandrergruppen var psykisk sykere før de ble innlagt. Flere ble innlagt med tvang og flere fikk psykose-diagnose (Berg og Johansen 2004).

En doktoravhandling om innvandrerungdoms psykiske helse, basert på data fra elever i 8.-10. klasse i Oslo, viser at bildet av unge innvandreres psykiske helse er svært sammensatt (Oppedal 2004). Innvandrer gutter hadde mer depressive plager enn andre gutter, mens det ikke var forskjell mellom jentene i undersøkelsen. Blant innvandrerjentene hadde imidlertid førstegenerasjon mer psykiske plager enn neste generasjon. Blant guttene var det derimot etterkommere som var mest utsatt for psykiske problemer. Det var også her store forskjeller mellom ulike grupper. Både deltakelse i og forståelse av både familiens kultur-bakgrunn og det norske samfunnet ser ut til å fremme psykisk helse hos innvandrerungdom, mens opplevd diskriminering og identitetskrise henger sammen med psykisk uhelse. Likevel

hadde enkelte grupper som var utsatt for høy risiko i form av diskriminering, som opplever store kulturelle forskjeller mellom opprinnelsesland og Norge, og som har bakgrunn fra områder med krig og konflikt, god psykisk helse. Velfungerende sosiale mekanismer i oppvekstmiljøet kan være en forklaring på at de til tross for påkjenninger ikke viser tegn til mer psykiske plager enn deltakerne uten innvandrerbakgrunn i undersøkelsen.

En vesentlig andel av flyktninger bosatt i Norge, og asylsøkere, har opplevd tortur, voldtekt og andre alvorlige traumer som øker sårbarheten. Det foreligger imidlertid ikke dokumentasjon som med sikkerhet kan angi andelen av asylsøkere og flyktninger i Norge som har opplevd tortur og andre traumatiske hendelser. Internasjonale studier har presentert beregninger som varierer fra 5 prosent til 30 prosent når det gjelder andelen asylsøkere/flyktninger som har vært torturert. Variasjonen henger blant annet sammen med hvilket land asylsøkerens/flyktningens kommer fra og hvilken definisjon av tortur man bruker (Sosial- og helsedirektoratet 2003). Samfunnet må være forberedt på at en del flyktninger og asylsøkere har erfaringer knyttet til krig og flukt som kan påvirke mestring av livet i Norge, inkludert evnen til å oppfylle foreldreoppgavene. Å styrke oppfølging av foreldre med helseproblemer etter krig og flukt er viktig for barns oppvekstvilkår.

Helsetjenesten har hatt fokus på problemer knyttet til migrasjon og traumatisering. Flyktningene selv (44 prosent) oppgir oftest livssituasjonen i Norge som grunn til at de søker hjelp for sine psykiske plager, mens bare én av tre oppgir forhold i hjemlandet (Djuve 1995). Det er en klar sammenheng mellom selvopplevd helse (særlig smerter), psykiske problemer og aktivitet på arbeidsmarkedet (Lie 2003).

Generelt finnes det lite systematisert kunnskap om hvordan det går med personer som har opplevd krig, tortur, voldtekt og andre alvorlige traumer. Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) har en seksjon for flyktninghelse og tvungen migrasjon. NKVTS skal drive forskings- og utviklingsarbeid, gi undervisning og veilede i spørsmål knyttet til flyktningers psykiske helse. I tillegg bevilges midler til regionale psykososiale team, som i tråd med Opptrappingsplanen for psykisk helse 1999-2008, skal bidra til bedre helse- og sosialtjenester for flyktninger og asylsøkere.

6.3.2 Rusmiddelmisbruk

Det er gjort lite forskning på art og omfang av rusmiddelmisbruk blant personer med innvandrerbakgrunn i Norge. Denne delen av befolkningen har i liten grad benyttet seg av behandlingstiltak for rusmisbrukere, noe som tilsier at tjenesteapparatet har begrenset erfaring i behandling og oppfølging av innvandrere med rusproblemer. Det er behov for kunnskap om hvordan rusproblemer håndteres i ulike kulturer, og om holdninger til rus i ulike innvandrergrupper.

En undersøkelse blant klienter med innvandrerbakgrunn i behandling for stoffmisbruk viste at mange avbrøt behandlingen av ulike grunner. En av årsakene var at behandlingen besto mye av samtaleterapi der klienten skulle åpne seg, mens klientene med innvandrerbakgrunn i stor grad var opptatt av å få løst praktiske problemer og gjenvinne tillit hos familien. Flere opplevde isolasjon og ensomhet. De følte svekket tilhørighet både til opprinnelseslandet og til personer fra opprinnelseslandet i Norge, og de hadde lite kontakt med folk ellers, inkludert andre stoffmisbrukere. Flere opplevde utestenging fra samfunnet både som innvandrere og som stoffmisbrukere, spesielt på bolig- og arbeidsmarkedet (Berg 2003).

6.3.3 Livsstilssykdommer

Migrasjon innebærer ofte nye kostholds- og aktivitetsvaner og andre livsstilsendringer. Enkelte grupper blant innvandrere har livsstilsvaner som er fordelaktige sett i helsesammenheng. Ofte er kvinnene røykfrie, og mange har meget gode kosttradisjoner fra hjemlandet. Undersøkelser indikerer imidlertid at enkelte sykdommer som knyttes til spesielle kostholdsvaner og lite fysisk aktivitet, som diabetes type 2, hjerte-karsykdommer og muskel-/skjelettplager, er mer utbredt blant noen innvandrergrupper enn i befolkningen ellers (Blom 1998). Ofte er det ikke kulturbestemte kostholdsvaner per se som er problemet, men overgangen til – og overforbruket av – enkelte norske eller vestlige matvarer etter ankomst til Norge.

Helseundersøkelsen i bydeler og regioner i Oslo (HUBRO) fra 2000-2001 er den første befolkningsbaserte undersøkelsen som belyser helse- og kostholdsforskjeller blant ulike grupper. Overhyppighet av overvekt/fedme og aldersdiabetes hos voksne fra Midtøsten (bl.a. Tyrkia, Marokko, Irak, Iran) og det indiske subkontinent (bl.a. Pakistan, India, Sri Lanka) er dokumentert i

denne undersøkelsen. Deltakelsen i HUBRO var imidlertid for lav til at man kan generalisere til hele befolkningsgrupper på bakgrunn av svarene. En helseundersøkelse i Oslo-bydelene Romsås og Furuset viste også høy forekomst av fysisk inaktivitet og diabetes type 2. Personer fra det indiske subkontinent hadde foruroligende høy diabetesforekomst: 21 prosent av mennene og 36 prosent av kvinnene i alderen 40-59 år (Folkehelseinstituttet 2003).

Skal det igangsettes tiltak spesielt rettet mot innvandrere er det behov for økt kunnskap om kulturelle og identitetsmessige oppfatninger knyttet til mat, helse og fysisk aktivitet. Kunnskap om kulturelle forskjeller kan bidra til å forklare ulike preferanser. Det er imidlertid avgjørende at det tas tilstrekkelig høyde for innvandreres individuelle ulikheter, bl.a. deres sosiale bakgrunn, yrke og utdanning. Økt markedstilgang og et annerledes prismønster er også viktige faktorer som kan bidra til å endre kostholdet etter migrasjon.

Siden enkelte livsstilssykdommer er mer utbredt blant enkelte innvandrergupper enn i befolkningen ellers, er det viktig at barn og unge med innvandrerbakgrunn inkluderes i idrett eller på annen måte legger grunnlag for gode vaner når det gjelder fysisk aktivitet jf. vedleggets kapittel 8. Helsedepartementet har for 2004 bevilget 10 mill. kroner til frivillige organisasjoner, blant disse enkelte innvandrersorganisasjoner samt andre organisasjoner som har prosjekter rettet mot innvandrere, for å stimulere til økt fysisk aktivitet. Det arbeides også med en handlingsplan for økt fysisk aktivitet hvor innvandrere er en av målgruppene.

6.3.4 Smittsomme sykdommer

Noen innvandrere har ulike infeksjoner når de ankommer Norge. Dette kan være infeksjoner som er sjeldne og nærmest ukjente i Norge, og som derfor kan forbli uoppdaget og ubehandlet i lang tid. Det er imidlertid de kroniske infeksjonene som utgjør de største utfordringene på smittevernområdet, spesielt tuberkulose og seksuelt overførbare infeksjoner som hiv og hepatitt.

Ca. to tredeler av nyoppdagede hiv-smittede i Norge de siste årene har vært personer født i utlandet, smittet før ankomst til landet. Svært mange av disse var ukjente med sin hiv-status før de lot seg teste i Norge. Av 238 nye tilfeller av hiv-smittede i Norge i 2003 hadde 59 prosent (141 personer) utenlandsk opprinnelse.

En relativt stor andel av disse var kvinner. Hiv blir i utstrakt grad fortiet i innvandremiljøene,

som i det norske storsamfunnet. Kvinner med hiv-diagnose kan derfor betegnes som trippeldiskriminerte; fordi de er kvinner, fordi de er innvandrere og fordi de er hiv-positive. Regjeringens arbeid for å forebygge hiv og seksuelt overførbare sykdommer er nedfelt i Ansvar og omtanke – Strategiplan for forebygging av hiv og seksuelt overførbare sykdommer, som gjelder fra 2002. Strategiplanen har som en av sine viktigste målgrupper asylsøkere, flyktninger og andre med innvandrerbakgrunn, med et særlig fokus på kvinner og barn.

Det ble i 2003 meldt 339 pasienter med tuberkulose i Norge. Det er en økning fra de foregående årene, og det høyeste antall meldte tilfeller siden 1981. Økningen skyldes flere tilfeller blant utenlandsfødte. Antall tilfeller i denne delen av befolkningen fortsetter å stige, og utgjør 79 prosent av alle meldte tilfeller dette året. Informasjon om smittsomme sykdommer er etter hvert oversatt til mange språk og er lett tilgjengelig både i papir- og elektronisk versjon.

Statens helsetilsyn foretar i 2004 et landsomfattende tilsyn med helsetjenestetilbudet til asylsøkere, flyktninger og familiegjennforente. Tilsynet er enda ikke avsluttet, men mange av tilsynsrapportene fra kommunene viser store mangler på smittevern-området. Dette bekreftes også i FAFOs levekårsundersøkelse blant hivpositive fra 2002, hvor hivpositive innvandrere deltok (Fangen et al. 2002).

6.3.5 Funksjonsnedsettelse

Kunnskapen er mangelfull om funksjonsnedsettelse blant innvandrere og deres etterkommere, og om innvandrernes kunnskap om og bruk av ulike tilbud i tjenesteapparatet. Ulike kulturelle oppfatninger og praksiser, f.eks. knyttet til kjønnsroller og familiestruktur, kan ha betydning for hvordan familier som har medlemmer med funksjonsnedsettelse mestrer sin situasjon.

Personer med innvandrerbakgrunn og funksjonshemminger som nedsatt syn og/eller hørsel utsettes ofte for dobbelt diskriminering på grunn av store språkbarrierer og mangelfullt tilrettelagt språkopplæring. For personer som er analfabeter, eller har mangelfull skriftlig språkkompetanse, er situasjonen spesielt vanskelig.

6.3.6 Omsorg for eldre

Inntil nylig har det vært en ung befolkning med innvandrerbakgrunn i Norge. Etter som antallet

eldre med innvandrerbakgrunn øker, blir det stadig viktigere at pleie- og omsorgstjenestene legges til rette slik at det kan gis et best mulig tilbud til denne gruppen, jf. meldingens kapittel 12.3.3. Tall fra SSB pr. november 2001 viser at blant ikke-vestlige innvandrere over 65 år lever nesten 24 prosent i husholdninger med tre eller flere personer. I familier med pakistansk, tyrkisk og indisk bakgrunn forbindes det ofte med skam å ikke makte omsorgen for eldre. Familiens betydning i de eldres liv fordrer at man ved vurdering av omsorgsbehov må fokusere på familien som en helhet, og ikke bare de eldres behov. Det er i dag mangelfull kunnskap om mellomgenerasjonenes synspunkter på omsorgsansvaret for hjelpetrenende eldre.

Hjemmetjenesten kan ha vansker med å komme i kontakt med den eldre innvandrerbefolkningen. Foreløpige kartlegginger viser at ansatte i hjemmetjenesten kan oppleve det som særlig krevende å forholde seg til personer med ikke-vestlig kulturbakgrunn (Moen 2003).

Mange av de eldre har kommet som familiegjenforente og snakker kun sitt eget morsmål eller har svært begrensede norskkunnskaper. Enkelte er analfabeter. En særlig utfordring er knyttet til diagnostisering og oppfølging av eldre innvandrere som utvikler demens. Når hukommelsen svekkes, kan det være vanskelig å kommunisere på et fremmed språk som man har lært på et senere tidspunkt i livet.

Religiøse og kulturelle forskjeller kan komme til syne i tradisjon og forståelse av enkelte sykdommer og livets slutt. Håndtering av dødsleie og dødsfall er i stor grad kulturelt betinget, og er en utfordring for helsetjenesten i møtet med personer med ikke-vestlig kulturbakgrunn.

St.meld. nr. 45 (2002-2003) Betre kvalitet i dei kommunale pleie- og omsorgstjenestene legger til grunn at tjenestene skal utformes med utgangspunkt i den enkeltes ønsker og dekke de individuelle behovene på en forsvarlig måte, uavhengig av sosial status, personlig økonomi, bosted eller boform. Det legges videre til grunn at det skal ytes individuelle tjenester uavhengig av språk, kultur og religion.

6.3.7 *Helsetjenesten og kommunikasjon omkring temaer som kan oppleves som sensitive*

Helse- og omsorgstjenesten har som utfordring å skape trygge og konstruktive rammer for dialog knyttet til problemstillinger som kan oppleves som sensitive. Eksempler på dette kan være svangers-

skapsforebyggende tiltak, abort, inngifte, kjønnslemlestelse, spørsmål om livsstilsvalg og smittsomme sykdommer som hiv/aids og tuberkulose.

Kunnskap om kropp, seksualitet, prevensjon og seksuelt overførbare sykdommer varierer mye mellom ulike innvandrergrupper og mellom menn og kvinner. Tabuer knyttet til seksualitet kan være en årsak til at ungdom og unge voksne med innvandrerbakgrunn har mangelfulle kunnskaper om disse temaene. Sammekjønnsseksualitet – homofili – er for eksempel belagt med sterke tabu i enkelte innvandrer miljøer slik det også kan være i miljøer uten innvandrerbakgrunn (Moseng 2003). Lett tilgjengelige helsetilbud med mulighet for å være anonym bruker har vist seg å være avgjørende for å nå ungdom.

Abortepidemiologiske studier har bidratt til økt fokus på innvandrerkvinnens reproduktive helse. Europeiske undersøkelser viser signifikant høyere forekomst både av fødsler og abort i enkelte kvinnegrupper med innvandrerbakgrunn enn i den øvrige kvinnebefolkningen. For etterkommere av førstegenerasjons innvandrere er det derimot liten forskjell (Ingerslev 2000). Norske studier viser samme tendens (Eskild et al. 2002). Det er derfor viktig å nå førstegenerasjons innvandrerkvinner med informasjon, rådgivning og tilbud om svangerskapsforebyggende tiltak. I Handlingsplan for forebygging av uønskete svangerskap og abort 2004-2008 er ungdom og unge voksne med innvandrerbakgrunn en av hovedmålgruppene.

Omskjæring er et annet eksempel på et tema som helsepersonell kan oppleve som sensitivt, og hvor måten temaet tas opp på er avgjørende for hvordan de som er berørt oppfatter budskapet. For å få tillit, må helsepersonell ha kunnskap om omskjæring. Regjeringen har en egen handlingsplan mot kjønnslemlestelse som varer ut 2004. Tiltakene i planen skal forebygge, samt hjelpe jenter og kvinner som har vært utsatt for kjønnslemlestelse.

Tradisjon med inngifte er enda et eksempel på en problemstilling som kan være vanskelig å ta opp (Sørheim 2000). På verdensbasis er inngifte en utbredt ekteskapstradisjon, og studier fra utlandet viser en økende tendens til inngifte i enkelte innvandrergrupper ved migrasjon (Modood 1997). Fagmiljøene uttrykker imidlertid bekymring for økt fare for fosterskader og funksjonsnedsettelse hos barn født av foreldre som er i nær slekt, selv om fagfolk også peker på at risiko for arvelige tilstander er avhengige av om det forekommer arvelig sykdom i slekten. I 1998 viste en norsk doktorgradsavhandling at over halvparten av alle barna med foreldre med pakistansk

bakgrunn hadde foreldre som var søskenbarn eller andre nære slektninger (Stoltenberg 1998). Avhandlingen viste videre at blant de som praktiserer inngifte var risikoen for at barnet skal dø i første leveår eller bli født med misdannelser, høyere enn normalt. I Handlingsplan for forebygging av uønskete svangerskap og abort 2004-2008 er et av målene å styrke informasjons- og veiledningstilbudet bl.a. med informasjon om risikoen for fosterskader og funksjonshemming hos barn av foreldre som er i nær slekt.

6.4 Helse- og omsorgspolitiske utfordringer

Blant innvandrere finnes det grupper og enkeltindivider med store helseproblemer, med sykdommer som er uvanlige blant flertallsbefolkningen og med helse- og sykdomsoppfatninger som er annerledes enn de som helsetjenesten tar for gitt. Det er derfor viktig å være oppmerksom på hvilke målgrupper helsemyndigheter og helsetjeneste henvender seg til og være klar over at en ikke kan gå fram på akkurat samme måte uansett hvor i verden pasienten kommer fra. Forebyggings-, behandlings- og omsorgsstrategiene må utformes og praktiseres ulikt for å nå fram til dem det gjelder. Regjeringens mål om å tilby likeverdige helsetjenester til alle grupper i befolkningen forutsetter at helsetjenesten har kunnskap om variasjon i helsetilstand og sykdomsoppfatninger, og muligheter for å utvikle kompetanse og tilbud tilpasset ulike behov.

I tillegg til nødvendig kjennskap til somatisk-kliniske og psykiske problemstillinger, og evne til å formidle disse, er kanskje den største utfordringen for helsetjenesten å se enkeltindividet i en større sosial sammenheng, f.eks. hvordan opplevelsen av mestring/nederlag på arbeids- og boligmarkedet kan virke inn på opplevelsen av egen helsetilstand. Det er også en utfordring å forsøke å forstå og møte de sosialpsykologiske forholdene som kan være knyttet til «annerledeshet» – isolasjon, manglende integrering, statusfrustrasjon etc. Helse og sykdom må forstås i sammenheng med de livssituasjoner som de er vevd inn i, og utfordringen for helsetjenesten og andre ansvarlige parter er å iverksette sektorovergripende tiltak når det er nødvendig.

7 Religion

7.1 Det flerreligiøse Norge

Nyere innvandring har ført til større oppmerk-

somhet rundt det faktum at mennesker i Norge bekjenner seg til ulike trosretninger og livssyn, og at andelen av befolkningen som ikke er medlem av Den norske kirke («statskirken») er økende. Samtidig har jøder, katolikker, pinsevenner, kvekere, metodister og tilhengere av en rekke andre trosretninger i lang tid vært en del av det norske samfunn. Til livssynsmangfoldet hører også humanetikere og tilhengere av andre ikke-religiøse livssyn.

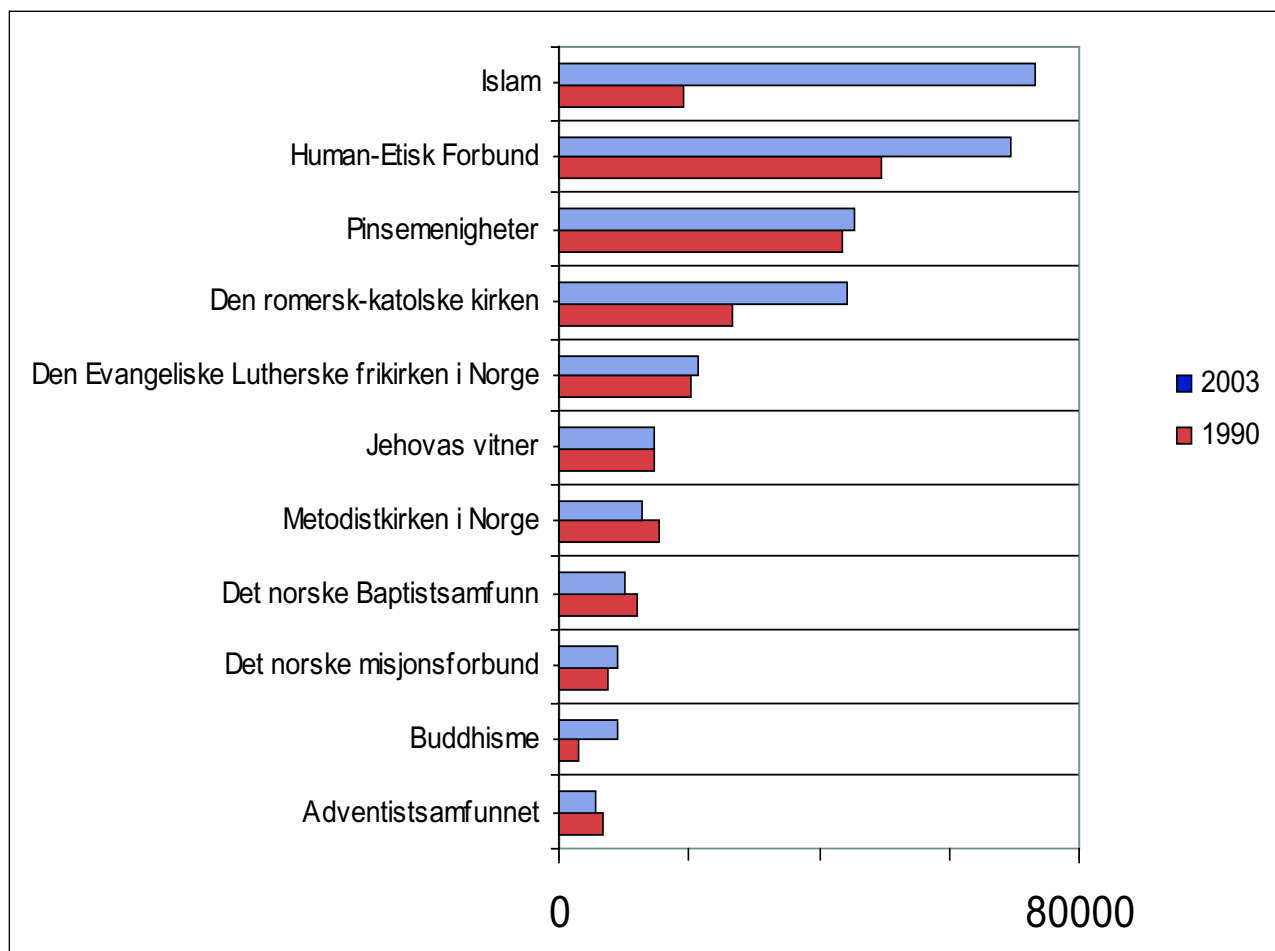
Et tall som illustrerer utviklingen, er at medlemmer i islamske trossamfunn har økt fra ca. 1 000 i 1980 til over 73 000 i 2003. Registrerte buddhister er nesten tredoblet i løpet av få år fra 3 012 i 1990 til 8 857 i 2003. Den romersk-katolske kirken har nesten fordoblet medlemstallet i løpet av samme tidsrom, fra 26 580 i 1990 til 44 153 i 2003. Økningen kan i stor grad forklares med innvandring, men også ved at religiøse minoriteter i større grad enn tidligere har registrert seg og tilpasset seg de offentlige støtteordningene som finnes (trossamfunn får statstilskudd pr. antall medlemmer). Imidlertid er et stort flertall av befolkningen i Norge medlemmer i Den norske kirke. I 2003 var 86 prosent av befolkningen medlemmer. Tallet har vært relativt stabilt de siste ti årene.

Mange innvandrere har en bevisst religiøs identitet og en tro som er viktig for dem i hverdagslivet. Dette har satt søkelys på religionens plass i det norske samfunn. Diskusjonen rundt det flerreligiøse samfunn har i de siste årene særlig kommet i forbindelse med debatter knyttet til skolen, som innføring av Kristendoms-, religions- og livssynskunnskap (KRL) i 1997 og opprettelse av religiøse privatskoler, og i forhold til problemstillinger knyttet til skikker og tradisjoner rundt ekteskap, familie og bekledning.

7.2 Medlemmer i tros- og livssynssamfunn

Omtrent åtte prosent av befolkningen er medlemmer i tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke som mottar statstilskudd. Nærmere seks prosent er verken medlemmer av Den norske kirke eller annet tros- eller livssynssamfunn. Dette innebærer at ca. hver åttende person i Norge ikke er tilknyttet Den norske kirke. De største tros- og livssynssamfunnene utenom Den norske kirke, var i 2003 islamske trossamfunn med 25,7 prosent, pinsemenigheter med 16 prosent og katolikker med 15,5 prosent. Medlemstallene omfatter også barn og personer under 18 år.

Å være medlem av en menighet eller en religiøs organisasjon betyr ikke automatisk at man er



Figur 1.9 Medlemmer i tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke. 1990 og 2003.

Kilde: Statistisk sentralbyrå 2003

aktiv i organisasjonen. Undersøkelser viser at det i befolkningen generelt er omtrent én av ti av som går på gudstjeneste eller religiøse møter en gang i måneden eller oftere. En stor andel passive medlemmer finnes først og fremst i Den norske kirke (Repstad 2003). Det er óg stor variasjon mellom ulike nasjonalitetsgrupper med hensyn til hvor aktive de er i religiøse organisasjoner. Tall fra levekårsundersøkelsen i 1996 fra Statistisk sentralbyrå viser at det også er mange passive medlemmer blant ikke-vestlige innvandrere som er medlemmer i religiøse organisasjoner og menigheter. Kun 5,4 prosent av pakistanere som var medlem av en religiøs organisasjon definerte seg som svært aktive, mens 26,2 prosent av personer fra Sri Lanka gjorde det samme. For somaliere og chilenerne var tallet henholdsvis 20,9 prosent og 42 prosent. Variasjonen kan blant annet skyldes hvilken religion man bekjenner seg til og riter innenfor denne, bosted, størrelse på menighetene og hva slags tilbud organisasjonene tilbyr.

7.3 Religionsfrihet og kristne samfunnsstrukturer

Det norske samfunn er tuftet på en kristen kulturarv. Stat og kirke har vært vevet sammen fra kristendommens innføring i Norge. I forbindelse med reformasjonen i 1537 ble Den norske kirke organisert som statskirke. Samtidig er det religionsfrihet i Norge. Det er Grunnloven som setter rammebetingelsene for statens håndtering av tros- og livssynsmangfold. I § 2 i Grunnloven heter det:

«Alle Indvaanere af Riget have fri Religionsøvelse. Den evangelisk-lutherske Religion forbliver Statens offentlige Religion. De Indvaanere, der bekjenner sig til den, ere forpligtede til at opdrage deres Børn i samme.»

Religionsfriheten innebærer like rettigheter for den enkelte til å praktisere sin tro i dagliglivet, rett til organisert religionsutøvelse gjennom trossamfunn innenfor rammen av lover og regler i Norge, og at tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske

kirke er likestilt med denne i forhold til relevante offentlige støtteordninger og annen tilrettelegging. Det blir gitt tilskudd til tros- og livssynsamfunn pr. antall medlemmer tilsvarende de årlige statlige og kommunale bevilgninger pr. medlem i Den norske kirke. Tilskuddene er ikke øremerket. Det gis også støtte til bygging av gudshus. Religionsfriheten innebærer også en rett til fritak fra å delta i religiøse aktiviteter, for eksempel på en arbeidsplass eller i en utdanningssituasjon, og rett til fri to virkedager i løpet av et kalenderår i forbindelse med feiring eller markering av religiøse høytider¹². Så lenge andre religioner og livsoppfatninger gis like rettigheter til religiøs praksis og ikke forskjellsbehandles økonomisk, er det forhold at én bestemt religion utgjør den offentlige statsreligion, ikke i seg selv en begrensning av religionsfriheten slik den er nedfelt i internasjonale konvensjoner. Tilskuddsordningene går ut over de forpliktelses Norge har etter internasjonale konvensjoner om religionsfrihet.

Regjeringen ser spørsmål om tro og livssyn som grunnleggende for toleranse og likeverd i et samfunn der det kulturelle og religiøse mangfoldet er økende. Med utgangspunkt i alle barns rett til opplæring i egen tro har regjeringen derfor tatt initiativ til en reform av trosopplæringen i Den norske kirke. Ut fra bestemmelsene om økonomisk likebehandling gis tros- og livssynssamfunn tilsvarende finansiell støtte som Den norske kirke får til reformen. Tilskuddet er ikke øremerket.

Enkelte representanter for religiøse minoriteter og ikke-kristne hevder likevel at de ikke er likestilte med hensyn til grad av religionsfrihet. Det som oftest trekkes fram i denne sammenhengen er at det er statskirkeordning i Norge, og at det stort sett kun er Den norske kirke som er representert i offentlige sammenhenger, for eksempel ved nasjonale fellesbegivenheter, jf. meldingens kapittel 7.4.3.

7.4 Samarbeid og dialog

Erfaringer fra inn- og utland viser at eksisterende konfliktlinjer kan forsterkes hvis partene også har ulik religiøs tilhørighet, og at ulikheten kan danne grunnlag for diskriminering. I flere europeiske land ser det ut til at gamle fiendebilder av islam har fått nytt liv etter den kalde krigens slutt, og

særlig etter 11. september 2001 og angrepene på World Trade Center i New York. Informasjon og dialog mellom tros- og livssynsamfunnene, myndighetene og befolkningen er viktig for å unngå at det dannes fiendebilder og for å forebygge konflikter. I løpet av 1990-tallet ble det etablert flere formaliserte religionsdialoger:

I 1992-93 satte Nansenskolen i gang et prosjekt kalt Fellesskapsetikk i et flerkulturelt Norge. Prosjektet hadde representanter fra de fleste tros- og livssynsamfunnene i Norge, og ble støttet av Kommunal- og arbeidsdepartementet. Deltakerne diskuterte felles verdier på idéplanet, og tok videre for seg konkrete etiske utfordringer. Blant annet forsøkte gruppen å finne ut hvor langt det var mulig å nå i retning av felles etiske holdninger til konkrete spørsmål som abort, synet på ekteskap og samliv, aktiv dødshjelp og religion i skolen. Siden har det blitt opprettet en rekke fora for religionsdialog. I 1996 iverksatte Nansenskolen et nytt dialogprosjekt, under overskriften religion, livssyn og menneskerettighetene i Norge. Verdikommisjonen tok initiativ til et dialogprosjekt i 1999-2000, som har ført til etablering av flere regionale fora for tros- og livssynsdialog i blant annet Sarpsborg, Kristiansand, Tromsø og Bergen. Det er også etablert en rekke andre faste kontakt- og dialogfora, blant annet Oslokoalisjonen opprettet i 1998, og et løpende samarbeid mellom Muslimske studentsamfunn og Norges Kristelige Studentforbund.

I 1996 ble Samarbeidsrådet for tros- og livssyn opprettet¹³. Hovedoppgaven for rådet er å fremme gjensidig respekt og forståelse mellom ulike tros- og livssynssamfunn, forhindre at trosforskjeller blir brukt som grunnlag for å fremme fordommer og fremmedfrykt og å etablere plattformer for dialog mellom rådets medlemsorganisasjoner, ulike institusjoner og grupperinger. I Samarbeidsrådet drøftes alle typer spørsmål der tro og livssyn får samfunnsmessige konsekvenser, f.eks. menneskerettigheter, genforskning, skolepolitikk, mediesamfunn, med mer, jf. meldingens kapittel 12.4.6.

7.5 Religion i hverdagen

Kristen tro og kultur er en viktig faktor i norsk historie og identitet. Samtidig viser en europeisk

¹² «Den som ikkje høyrer til Den norske kyrkja har rett til fri frå arbeid, skulegang, tenesteplikt og liknande i opp til to dagar kvart år i samband med religiøse høgtider etter vedkommande sin religion», jf. Lov 13. juni 1969 nr. 25 om trdomssamfunn og ymist anna § 27 a, første ledd.

¹³ Medlemmer i Samarbeidsrådet er Baha'i-samfunnet i Norge, Buddhistforbundet, Det Mosaiske Trossamfund, Holistisk Forbund, Human-Etisk Forbund, Islamsk Råd Norge, Jesu Kristi Kirke av Siste Dagers Hellige (mormoner), Den norske kirke ved Mellomkirkelig råd, Gurduara Sri Guru Nanak Dev Ji (sikh), Norges Frikirkeråd, Oslo Katolske Bispedømme og Sanatan Mandir Sabha (hindu).

samfunnsundersøkelse fra 2003 – en intervjubasert undersøkelse av sosiale, religiøse og politiske forhold i 15 europeiske land – at nordmenn er Europas minst religiøse folk. Undersøkelsen er basert på spørsmål om de intervjuede anser seg selv som svært religiøse eller deltar jevnlig på gudstjenester. Undersøkelsen avspeiler at religion oppfattes som en privatsak som ikke blir kommunisert utad i særlig grad. Samtidig har Norge en statskirke hvor flertallet av befolkningen er medlemmer, og det er særlig i forbindelse med livsløpsspørsmål, så som fødsel, bryllup og begravelse, og ritualene rundt disse, at medlemmene eksponerer sitt forhold til kirken og til religiøse spørsmål.

Mange innvandrere kommer fra land og samfunn der religion har en større plass i folks dagligliv enn i Norge, og er i større grad vant til å kommunisere sin religiøse tilhørighet i det daglige. En viktig del av troen er for eksempel å bære hodeplagg eller behandle mat på bestemte måter. Slik synliggjøres tro og religion i hverdagslivet og i det offentlige rom. Innvandringen kan dermed bidra til at medlemmer av Den norske kirke i større grad blir utfordret til å ta stilling til eller å bli bevisst egen tro og holdninger. Religionsmangfoldet medfører også at dilemmaer knyttet til hva som er myndighetenes oppgave å tilrettelegge for ut fra religiøse hensyn og hva som skal være opp til den enkelte, blir aktualisert. Mange temaer i hverdagen berører utøvelse av religion. Eksempler er blant annet vigselfrett og gravferdsordninger, ordninger knyttet til kosher- og halalslakt eller import, og spørsmål knyttet til religiøse privatskoler. Hvordan man ordner seg i skolen i forhold til at enkelte elever vil ha kjønnsdelt svømmeundervisning begrunnet ut fra religiøs tro, er et eksempel på hvordan det religiøse mangfoldet får konsekvenser i hverdagen. Dette bør få betydning for hvordan offentlige tjenester og tilbud tilrettelegges, jf. meldingens kapittel 12.3.2.

7.6 Religion, kultur og ulike tolkninger

Det er ikke alltid enkelt å skille mellom handlinger eller holdninger som oppfattes som uttrykk for en religion og de som er uttrykk for kultur eller tradisjon. Dette har kommet tydelig fram i debatten i de siste årene om likestilling mellom kjønnene, barns rettigheter og ekteskapspraksiser. Arrangerte ekteskap har av mange blitt oppfattet som en muslimsk skikk, ettersom det finnes muslimer som begrunner skikken med islamsk lære. I diskusjonen om arrangerte ekteskap og

spesielt i forhold til tvangsekteskap, har fokuset i særlig grad blitt rettet mot muslimske ledere og deres rolle. Imidlertid er arrangerte ekteskap den mest vanlige formen for giftemål i India, hvor det store flertallet som kjent er hinduer og sikher. Skikken med å gifte seg arrangert foregår altså blant flere religiøse og etniske grupper.

En del nye innvandrere får forsterket både sin kulturelle og religiøse identitet i møtet med et nytt land og nye levesett. En vanlig reaksjon er å framheve og forsterke sin egen bakgrunn, og i den prosessen skilles det ofte ikke mellom kulturelle og religiøse elementer i identiteten. Erfaringen er at etterkommere gjerne stiller langt flere kritiske spørsmål til hva som er kulturelt betinget og hva som er religiøst begrunnet. Det finnes mange eksempler på at unge muslimer bruker Koranen til å motarbeide tradisjoner som foreldregenerasjonen forfekter. I mange land i Europa foregår en nytenkning innenfor islam for å tilpasse denne til en vestlig sammenheng. Samtidig ser man at flere etterkommere aktivt velger å gi uttrykk for sin tilhørighet til en minoritetsreligion.

Det eksisterer en rekke ulike tolkninger og retninger innenfor de enkelte religionene, og dermed ulike holdninger til religiøse praksiser og skikker. Det finnes mange ulike måter å være muslim på, mange ulike tolkninger av protestantismen, mer eller mindre ortodokse jøder osv. Forskning på kristne menigheter i Norge viser en tendens til at folk med lav utdanning er mer bokstavtro og mindre liberale i religiøse spørsmål enn høyt utdannede (Repstad 2003). Dette kan man anta også gjelder for religioner som har fått økt oppslutning gjennom innvandring, selv om det ikke foreligger systematiske undersøkelser av den sosiale fordelingen blant medlemmene i disse menighetene. Samtidig er livssyn og religiøs tro kun ett av menneskers mange kjennetegn eller identitetsbærere. En buddhist kan være en ung, hvit mann med norsk bakgrunn som arbeider som lege, mens et annet medlem i samme trosamfunn kan være en eldre kvinne fra Thailand som jobber i blomsterbutikk. De har et felles kjennetegn, samtidig som de deler mange andre kjennetegn med sikher, kristne og ikke-troende.

7.7 Religion som døråpner til samfunnsdeltakelse

For innvandrere som kommer til Norge, kan tros- og livssynssamfunn representere et fellesskap av stor betydning for innlemmelse og deltakelse i samfunnslivet for øvrig. Mange kommuner benyt-

ter seg også av lokale menigheter i sitt bosettings- og integreringsarbeid av nyankomne flyktninger. Dersom flyktningen er baptist, tas det kontakt med den baptistiske menigheten på stedet. Den nyankomne får dermed en kontakt til noe velkjent og en følelse av trygghet som kan være et godt grunnlag for videre deltakelse i lokalsamfunnet.

Enkelte trossamfunn kan imidlertid være lukkede og bidra til isolering av egne tilhengere i forhold til den øvrige befolkningen. Det gjelder ikke bare trossamfunn blant innvandrere. Dette tema har spesielt vært debattert i forhold til muslimske menigheter og imamenes antatte gjennomslagskraft i enkelte grupper. Det er imidlertid delte meninger om religiøse lederes innflytelse, og deres rolle og muligheter til å påvirke holdninger innad i sine miljøer. I enkelte menigheter er det menighetsstyrene som har størst innflytelse, og de religiøse lederne har en mer begrenset oppgave. Fordi menigheter og trossamfunn også har roller utover det religiøse, de bidrar til tilhørighet, fellesskap og er arena for sosial nettverksdannelse, bør religiøse ledere og menighetsstyrer ha ansvar for å fremme deltakelsen fra menighetsmedlemmene i storsamfunnet. I beste fall kan de fungere som viktige samarbeids- og dialogpartnere for blant annet sosialt opplysningsarbeid i storbyene, og være bindeledd mellom storsamfunnet og mer lukkede miljøer.

8 Kulturbruk, fritid og sosial omgang

8.1 Innledning

Med fritid menes her det barn, unge og voksne gjør i den tiden de ikke er opptatt med barnehage, skole og jobb. Dette omfatter deltakelse i organiserte aktiviteter som idrett, organisasjonsliv og kulturaktiviteter, det som foregår hjemme og sammen med familien, og det man gjør utenfor hjemmet uten at det er organisert.

Kultur er et begrep som i vid forstand dekker verdier, normer, kunnskaper, symboler og ytringsformer som er felles for en viss gruppe mennesker eller et bestemt samfunn. I denne sammenhengen brukes begrepet kultur i en smalere forstand, i betydningen kulturaktiviteter, jf. St.meld. nr. 48 (2002-2003) Kulturpolitikk fram mot 2014.

Kultur- og fritidsaktiviteter kan engasjere på tvers av etablerte sosiale skillelinjer og bidra til samhold og felles identitet fordi man deler interesser og erfaringer. Fritidsarenaen kan gi språklæring for personer som nylig har innvandret eller som snakker et annet språk enn norsk hjemme.

Deltakelse i sosiale og kulturelle aktiviteter kan også gi innsikt i hvordan samfunnet fungerer, innsikt i andres forventninger og et mer nyansert bilde av virkeligheten. Samtidig kan deltakelse av personer med innvandrerbakgrunn i slike aktiviteter bidra til at majoriteten får større forståelse og respekt for nye befolkningsgrupper. Kulturaktiviteter kan dessuten uttrykke ulike gruppers kulturelle, sosiale og religiøse særtrekk, og gi anledning til å videreformidle egen historie og kulturarv til andre.

Dersom noen grupper har systematisk lavere deltakelse enn andre på enkelte arenaer, kan det være et tegn på at aktiviteter og organisasjoner virker ekskluderende. Samtidig er det helt naturlig at en mer mangfoldig befolkning har varierte ønsker og behov for fritiden sin. Det nye mangfoldet i fritidsmuligheter kommer hele befolkningen til gode.

8.2 Et mer mangfoldig kulturliv

De siste tiårene har det skjedd omfattende endringer i samfunnet, også på kulturområdet. Noen av de viktigste endringene er knyttet til økt globalisering og individualisering. Dette har medvirket til et mer sammensatt kulturliv, og til at tradisjonelle forestillinger om en norsk felleskultur og nasjonal identitet blir utfordret. Økende innvandring fra ikke-vestlige land gjør også at kulturfeltet i økende grad får impulser fra kunstnere som benytter uttrykk som er forankret i andre tradisjoner enn den vestlige. Slik blir det estetiske mangfoldet utvidet, både ved at det oppstår flere uttrykksformer side om side, og ved at det oppstår nye uttrykksformer der ulike tradisjoner smelter sammen.

Siden 1980-tallet er det gjennomført mange kulturtiltak som har utvidet mangfoldet i norsk kulturliv. For det første har det vært gjennomført en rekke tiltak i regi av ulike minoritetsmiljøer og kunstnere med innvandrerbakgrunn. Virksomheter som Center for Afrikansk kulturformidling, Cosmopolite, Nordic Black Theatre, Samspill samt flere internasjonale kultursentre landet rundt, har gjennom mange år produsert og formidlet musikk, teaterforestillinger, kunstutstillinger o.l. Flere festivaler, som Førde Internasjonale Folkemusikkfestival, Telemarkfestivalen, Film fra Sør og Stavanger Internasjonale Litteraturfestival, har satset bevisst på uttrykk med forankring i Asia, Afrika og Latin-Amerika. Internasjonalt Kultursenter og Museum har i over ti år drevet dokumentasjon og formidlingsarbeid med utgangs-

punkt i samtidens kulturelle mangfold. Enkelte etablerte institusjoner har utviklet satsninger og programmer for å fremme kulturelt mangfold. Norsk Folkemuseum har bidratt til å dokumentere innvandreres liv som del av den norske historien. Rikskonsertene har arbeidet aktivt for å inkludere musikere og uttrykk med forankring i Asia, Afrika og Latin-Amerika både i sin ordinære programvirksomhet og som særskilte satsninger.

Kulturtilbud fungerer som møteplasser og gir muligheter for dialog og kontakt mellom ulike mennesker og grupper, og de bidrar til forståelse for andre. Bruken av det offentlig rom for markering av ulike gruppers kulturelle uttrykk, bidrar også til dette. Et eksempel på dette er Mela-festivalen, en pakistansk kulturfestival for hele befolkningen, som ble arrangert i Oslo i 2002 og 2004.

8.3 Kulturutøvere med innvandrerbakgrunn

Det varierer fra kunstart til kunstart i hvilken grad det nye mangfoldet blir innlemmet på like vilkår. Innenfor mange musikkformer er man svært åpen for ulike tradisjoner og uttrykksformer. I andre deler av kulturlivet har det derimot vist seg vanskelig å utvikle en inkluderende holdning til uttrykk med bakgrunn i andre tradisjoner enn den vestlige. Det kulturelle mangfoldet i det norske samfunnet avspeiles bare i liten grad i det institusjonaliserte kulturfeltet. Mange kunstnere med ikke-norsk kulturbakgrunn opplever at de enten blir ignorert eller redusert til eksotiske innslag. Det kan være flere grunner til dette. En viktig faktor synes å være at det i sterk grad er stor-samfunnet og den dominerende vestlige forståelsen av kunst, kvalitet og profesjonalitet som legger premissene også i kunsthvet. I en slik situasjon er det fare for at kunstnere med innvandrerbakgrunn og deres uttrykk blir marginalisert. Det kan også medføre at disse kunstnerne blir tvunget til å lære seg de norske og vestlige kodene og reglene uten at det er noe gjensidighet i møtet, jf. St.meld. nr. 48 (2002-2003) Kulturpolitikk fram mot 2014. St.meld. nr. 48 (2002-2003) tar til orde for flere parallelle strategier for å fremme kulturelt mangfold i kultursektoren. På den ene siden må en stimulere tiltak og prosjekter som skaper møteplasser mellom det tradisjonelt norske kunsthvetet og kunstnere som representerer kulturelle mindretall. På den andre siden må en stimulere til at kunstmiljø og enkeltkunstnere med ikke-vestlig bakgrunn blir i stand til å styrke kunstnerisk profesjonalitet og kvalitet på sine egne premisser.

8.4 Innvandreres kulturbruk

Det finnes lite kunnskap om kulturbruk blant innvandrere. Det finnes ikke statistikk om kulturbruk blant etterkommere av innvandrere, som er født og oppvokst i Norge. Den statistikken som finnes, indikerer at innvandrere er aktive kulturbrukere, men at de som gruppe muligens har en noe annen kulturbruksprofil enn befolkningen som helhet. For eksempel tyder tallene på at innvandrere er overrepresentert når det gjelder bruk av bibliotek og museum, mens de er underrepresentert når det gjelder besøk på idrettsarrangementer og teater. Innvandrere fra Asia, Afrika og Sør-Amerika er dessuten underrepresentert når det gjelder besøk på kunstutstillinger. Statistikken er imidlertid basert på et lite utvalg, slik at det er vanskelig å trekke noen bastante konklusjoner ut fra dette. Folkebibliotekene er et populært kulturtilbud blant innvandrerbefolkningen og blant asylsøkere. I Stavanger er det gjort undersøkelser som viser at 92 prosent av asylsøkerne og innvandrerne i kommunen bruker biblioteket daglig eller flere ganger i uka. Ved Det flerspråklige bibliotek ved Deichmanske bibliotek i Oslo har etterspørselen steget dramatisk de siste årene. Det kan være flere årsaker til bibliotekenes popularitet blant innvandrere. I motsetning til mange andre kulturtilbud er bibliotekene gratis. Bibliotekene tilbyr bøker, aviser og tidsskrifter på mange språk i tillegg til Internett. Dette tilbudet gjør det mulig for innvandrere å vedlikeholde morsmålet og forholdet til opprinnelseslandet, sin egen kulturelle arv, og å holde seg oppdatert på hendelser i opprinnelseslandet gjennom aviser og Internett. Bazar er en Internett-tjeneste utviklet i samarbeid mellom Det flerspråklige bibliotek ved Deichmanske bibliotek og Biblioteknett Norge. Dette er en skreddersydd tjeneste for innvandrere, flyktninger og språklige minoriteter i Norge. Bazar inneholder blant annet informasjon om norsk samfunn og kultur, aviser fra hele verden, adresser til organisasjoner for språklige minoriteter og en oversikt over bøker til lesetrening i norsk.

En undersøkelse gjennomført av TNS Gallup i samarbeid med NRK og Mediebedriftenes Landsforening i 2004 viser for øvrig at de som i undersøkelsen benevnes som personer med minoritetsbakgrunn bruker Internett mye for å lese nyheter. Undersøkelsen viser at personer med minoritetsbakgrunn leser noe mindre aviser og hører noe mindre på radio enn personer uten minoritetsbakgrunn, mens de ser omtrent like mye på TV.

8.5 Fritidsaktiviteter

8.5.1 Voksne innvandreres fritid

Det finnes lite kunnskap om hvorvidt voksne innvandreres aktiviteter i fritiden skiller seg fra hvordan befolkningen for øvrig bruker fritiden sin, og eventuelt på hvilken måte. Statistisk sentralbyrås (SSB) levekårsundersøkelse blant innvandrere fra 1996 (Gulløy, Blom og Aall Ritland 1997) viser at 56 prosent av de spurte innvandrerne fra åtte forskjellige ikke-vestlige land ikke hadde mosjonert eller drevet med sport i det hele tatt i løpet av de siste 12 månedene. 21 prosent svarte at de hadde gjort dette 40 ganger eller mer. Tall for hele befolkningen viser at nærmere syv av ti nordmenn trener eller mosjonerer minst én gang i uken (SSB: Fritidsaktiviteter, 2001). Disse tallene er fra ulike tidspunkt, men kan tyde på at ikke-vestlige innvandrere i gjennomsnitt er mindre fysisk aktive enn befolkningen ellers.

8.5.2 Sosial omgang

SSBs levekårsundersøkelse fra 1996 viser at åtte av ti innvandrere av et utvalg innvandrere fra åtte ikke-vestlige land har gode venner på sitt bosted. 23 prosent oppgir at de er sammen med gode venner omtrent daglig. Et flertall av de spurte, om lag syv av ti, sa at de har gode venner som er norske, men omtrent like mange ønsker å ha mer kontakt med nordmenn. Omtrent halvparten av de som kjenner noen familier i nabolaget så godt at de besøker hverandre av og til, besøker familier med bakgrunn fra samme land som dem selv.

43 prosent oppgir at de har følt seg deprimert og nedfor ofte eller av og til i løpet av de siste seks månedene. Like mange føler seg ensomme ofte eller av og til.

8.5.3 Barn og unges fritid

En meningsfull fritid er et viktig bidrag for å sikre barn og ungdom en god oppvekst. Fritiden er en arena for utfoldelse og personlig utvikling. I samvær med venner og jevnaldrende lærer man seg viktige sosiale koder, men også kunnskap som har betydning for personlig utvikling og som er nyttig for senere læring. Fritiden spiller en rolle for barn og ungdoms utvikling til selvstendige individer som tar ansvar for seg selv og andre, fatter egne avgjørelser og foretar egne vurderinger. Dette er viktige verdier innenfor rådende norsk barneoppdragelse og skolesystem. Mange arbeidsgivere legger dessuten vekt på fritidsinteresser utenom

skole og arbeid i sitt valg av arbeidstakere. For de ungdommene som ikke får delta i felles aktiviteter i fritiden, kan det bli til hinder for deres personlige utfoldelse og utvikling. De kan gå glipp av viktig uformell læring og sosialisering og læring av fysiske ferdigheter gjennom lek og idrett.

Det er store forskjeller mellom de større byene og mer spredte bygde strøk når det gjelder mulighetene til å velge mellom ulike typer fritidsaktiviteter. På mindre steder er det begrenset hvilke organiserte fritidstilbud som er tilgjengelige, mens man i større byer har et større utvalg. I Oslo og andre steder hvor det bor større grupper med samme landbakgrunn, har disse ofte organisert egne fritidsaktiviteter i regi av sine foreninger og lag. Også på idrettens område bringer voksende innvandrergrupper med seg nye endringsimpulser og skaper nye tilbud. For eksempel tilbys det i dag blant annet trening i ulike kampsporter som var relativt ukjente i Norge for få år siden, og i «nye» idretter som landhockey og cricket.

En del barn med innvandrede foreldre deltar i aktiviteter på fritiden organisert av egne trossamfunn, for eksempel koranskole. I SSBs undersøkelse om levekår blant innvandrere oppga 35 prosent av de spurte at de har barn under 16 år som deltar i religiøse barneaktiviteter. Blant de med bakgrunn fra Pakistan var det 56 prosent som hadde barn som deltar i slike aktiviteter (Gulløy, Blom og Aall Ritland 1997).

Biblioteket brukes av svært mange barn og ungdommer med innvandrerbakgrunn. I tillegg til å låne bøker, bruker de biblioteket til å søke informasjon gjennom bruk av Internett, til lekselesing og til prosjektarbeid. Biblioteket er et godt tilbud til alle, men spesielt viktig for de som ikke har tilgang på bøker, aviser, oppslagsverk og Internett hjemme. Mange bruker også biblioteket som en møteplass. Dette kan for noen ha sammenheng med trangboddhet, men også med at foreldre anser det som en trygg møteplass. Data fra lokale ungdomsundersøkelser viser at biblioteket er et tilbud som særlig jenter med innvandrerbakgrunn benytter seg av. Jenter som ikke har foreldrenes tillatelse til å delta på andre fritidsaktiviteter har dette som en viktig arena for å møte andre ungdommer utenom skolen.

Lavere deltakelse i fritidsaktiviteter

I en del tilfeller deltar ikke barn og ungdom med innvandrede foreldre i fritidsaktiviteter i samme grad som annen ungdom. For noen kan dette ha

sammenheng med økonomi. Av og til handler det også om at foreldrene er skeptiske til samfunnets dominerende normer, og ikke ønsker at deres barn og ungdommer skal være utsatt for negativ påvirkning – «bli norske». Verdien av det å møte venner og jevnaldrende i ungdomsårene blir også vurdert ulikt. Undersøkelser viser at familieorienteringen er sterk hos mange av de store innvandrergруппene i Norge. Mange foreldre har ikke selv deltatt i egne, organiserte aktiviteter som barn. Noen foreldre mener at samvær med søsken, kusiner og fettere er like verdifullt som å være sammen med venner og klassekamerater.

Særlig jenter fra enkelte miljøer blir hindret i å delta i fritidsaktiviteter utenfor familien. Dette blir spesielt synlig når jentene kommer i puberteten. Erfaring fra Barne- og familiedepartementets tilskuddsordning Ungdomstiltak i større bysamfunn, viser at jentene i større grad får lov til å delta dersom det organiseres egne jentegrupper eller rene jentekvelder. Dette kan gjøre både jentene selv og foreldrene tryggere.

Fritidsklubber når ut til barn og ungdommer fra familier med lavere inntekter, nettopp fordi det koster lite eller ingenting å delta. SSBs undersøkelse av levekår blant innvandrere viser at såpass mange som 19 prosent av de spurte innvandrerne fra åtte ikke-vestlige land hadde barn som deltar i kommunal barne-/ungdomsklubb. 13 prosent svarte at barna deltar i annen barne-/ungdomsklubb. Denne undersøkelsen gir ikke sammenliknbare tall for barn fra majoritetsbefolkningen (Gulløy, Blom og Aall Ritland 1997).

Idrett

En målsetting for idrettspolitikken er at idretten skal være inkluderende. Det overordnede målet for idrettspolitikken kan derfor formuleres gjennom visjonen «idrett og fysisk aktivitet for alle».

Det sentrale ved idrettsutøvelse er den glede og mestring som aktiviteten gir. Et annet hovedargument er at idretten bidrar til å skape et sosialt fellesskap mellom barn og ungdom med ulike bakgrunn. Dette gir felles opplevelser og muligheter til vennskap på tvers av etniske, sosiale og religiøse skillelinjer.

Deltakelse i idrettsaktiviteter har også en helsemessig side. Noen livsstilssykdommer er mer utbredt i innvandrerbefolkningen enn i befolkningen ellers, jf. vedleggets kapittel 6. Positive opplevelser knyttet til idrett og fysisk aktivitet i oppveksten kan virke motiverende i forhold til en livsstil der trening og mosjon inngår som en naturlig del

også i voksen alder. Derfor er det viktig at barn og unge med innvandrerbakgrunn inkluderes i idretten.

En studie basert på Ungdomsundersøkelsen i Oslo fra 1996 (Strandbu og Bjerkeset 1998) viser at idrett er den organiserte fritidsaktiviteten som samler flest av Oslo-ungdommene. Undersøkelsen viser at ungdom uten innvandrerbakgrunn langt oftere er medlemmer i idrettslag enn ungdom med innvandrerbakgrunn. Det er kun ubetydelige forskjeller mellom førstegenerasjons innvandrere og etterkommere. Disse resultatene stemmer godt med resultatene fra internasjonal forskning.

Nasjonal bakgrunn har forskjellig betydning for gutter og jenter. Gutter med bakgrunn fra Asia og Latin-Amerika er sjelden med i idrettslag, mens gutter med bakgrunn fra andre vestlige land, Øst-Europa og Afrika har tilnærmet lik deltakelse som gutter uten innvandrerbakgrunn. Blant jenter er det større forskjeller mellom de uten innvandrerbakgrunn og de med innvandrede foreldre. Særlig dårlig representert i idrettslagene er jenter med asiatisk bakgrunn. Bare 9 prosent av disse jentene, mot 37 prosent av jentene uten innvandrerbakgrunn, er medlemmer i et idrettslag. Også jenter med bakgrunn fra andre vestlige land, Øst-Europa, Afrika og Sør-Amerika er sjeldnere med i idrettslag enn jenter uten innvandrerbakgrunn.

Både kultur, kjønnsrollemønstre og religion kan begrense jentenes idrettsdeltakelse. Flere plikter i hjemmet enn guttene og større restriksjoner fra foreldrene kan også forklare hvorfor særlig en del muslimske jenter er mindre med i organisert idrett.

Selv om barn og unge fra innvandrede familier i mindre grad har en formalisert tilknytning til den organiserte idretten, betyr ikke det nødvendigvis at de er mindre fysisk aktive enn andre ungdommer. Mange deltar i aktiviteter som for eksempel fotball i regi av innvandrerorganisasjoner og trossamfunn. Ungdomsundersøkelsen i Oslo viser at mange er aktive innen treningsformer som dans, trening på helsestudio, kampsport/selvforsvar og trimming på egen hånd. For eksempel viser Ungdomsundersøkelsen at jenter med innvandrerbakgrunn er noe mer aktive enn jenter uten innvandrerbakgrunn når det gjelder disse treningsformene (Strandbu og Bjerkeset 1998). En undersøkelse om helsen til barn og unge i Oslo gjennomført blant 15-16-åringer i 2000-2001 viser imidlertid at jenter med innvandrerbakgrunn oftere er fysisk inaktive enn jenter

fra majoritetsbefolkningen. Blant gutter var det ingen forskjell (Grøtvedt og Gimmestad 2002).

Landbakgrunn forklarer ikke alene forskjellene i deltakelse i organisert idrett. Andre faktorer, som sosial bakgrunn, spiller sannsynligvis også inn (Strandbu og Bjerkeset 1998).

Foreldrenes støtte og engasjement har trolig stor betydning for barns og ungdoms deltakelse i organisert idrett (Strandbu i Seippel (red.) 2002). Den norske måten å organisere idrett på er ukjent for mange innvandrere. I en rekke land er det gjerne skolen som organiserer idrett for barn. I Norge forventes det at foreldre i tillegg til å betale kontingent og treningsavgift også gjør en innsats i form av dugnadsarbeid. Dette er fremmed for mange. I en del land er den organiserte idretten i større grad beholdt talentene, og det forventes ikke foreldredeltakelse på samme måte som i Norge.

Det kan være flere årsaker til at en del innvandrere i mindre grad støtter aktivt opp om barnas deltakelse i idrettslag. Foreldre som ikke selv har vokst opp med hvordan norske idrettslag er organisert, er ikke nødvendigvis klar over at det forventes en innsats fra dem. I tillegg kan mangel på bil, skiftarbeid og ansvar for andre barn hindre en del i å delta. En følelse av ikke å høre til i foreldrefellesskapet kan også være en mulig forklaring.

Økonomiske forhold kan forhindre en del barn og ungdom med innvandrerbakgrunn i å delta i idrettslag. Utstyr, medlemskontingenter og treningsavgifter kan være problematisk for familier med lav inntekt og flere barn enn gjennomsnittet.

9 Makt og innflytelse

9.1 Om demokrati

I et demokratisk samfunn skal alle innbyggere ha mulighet til medvirkning i politiske beslutningsprosesser. Politisk deltakelse, gjennom valg og i politiske partier, og sivil deltakelse, gjennom å delta i frivillige organisasjoner, arbeidstakerorganisasjoner og lignende, gir muligheter til å påvirke beslutninger på ulike nivå. I tillegg gir deltakelse i mer uformelle arenaer, som i arbeids- og næringsliv og i det offentlige ordskifte og media, også mulighet for innflytelse. Det kan hevdes at et samfunn ikke er velfungerende dersom en større del av befolkningen ikke deltar i viktige beslutningsprosesser, eller dersom kun en viss del av befolkningen deltar på maktarenaene.

I demokratiet er prinsippet om representasjon

Boks 1.7 Tilskudd til aktivitetsutvikling og sosial integrering i idrettslag

Tilskuddet gis til Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité (NIF), som fordeler dette til underliggende organisasjonsledd. Tiltaket skal bidra til aktivitetsutvikling og sosial integrering i idrettslag. Målgruppen er barn og ungdom som faller utenfor de ordinære aktivitets- og idrettstilbudene, deriblant mange barn og ungdom med innvandrerbakgrunn. Det skal legges særskilt vekt på jenter. Tilskuddet kan også benyttes til å trekke foreldre med innvandrerbakgrunn med i idrettslagenes virksomhet. For 2004 er NIF tildelt 8,5 millioner kroner til formålet. I perioden 2001-2004 er NIF tildelt i alt 36 millioner kroner til dette arbeidet.

og representantenes legitimitet viktig. Når valgte representanter skal framføre standpunkter på vegne av andre, er deres legitimitet avgjørende. Representantenes legitimitet har betydning for om befolkningen slutter seg til styresettet og de beslutningene som tas. Det er derfor svært viktig at alle grupper i befolkningen har muligheter til å delta, og faktisk deltar, i beslutningsprosesser på ulike nivåer.

I Norge har personer med innvandrerbakgrunn hittil i relativt liten grad vært synlige aktører i det politiske liv. De har også deltatt mindre i organisasjoner som tradisjonelt har hatt gjennomslagskraft i politiske beslutningsprosesser. Imidlertid varierer grad av deltakelse fra område til område og etter hva slags innflytelse det er snakk om. Graden av innflytelse, og hvem eller hva man har mulighet til å påvirke, varierer også sterkt med hva slags type organisasjon man er med i og hvilken posisjon denne organisasjonen har.

9.2 Politisk deltakelse

9.2.1 Valgdeltakelse

Alle utenlandske statsborgere med tre års sammenhengende botid har stemmerett ved kommune- og fylkestingsvalg. Ved stortingsvalg har kun norske statsborgere stemmerett. Statsborgerskap kan som hovedregel oppnås etter syv års botid i landet. For en person som gifter seg med en norsk borger, kan statsborgerskap oppnås etter kortere tid, jf. meldingens boks 7.1.

Lokalvalg

Tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at ved lokalvalget i 2003 benyttet 41 prosent av de norske statsborgerne med innvandrerbakgrunn stemmeretten. Utenlandske statsborgere hadde en valgdeltakelse på 35 prosent. Til sammenlikning var valgdeltakelsen for hele befolkningen på 59 prosent.

Det var imidlertid betydelige variasjoner mellom ulike grupper innvandrere. Valgdeltakelsen blant norske statsborgere med vestlig innvandrerbakgrunn var på 64 prosent, for de med ikke-vestlig bakgrunn 36 prosent. Den høyeste valgdeltakelsen hadde personer med dansk bakgrunn; blant disse brukte 73 prosent stemmeretten. Innvandrere med bakgrunn fra Makedonia hadde den laveste valgdeltakelsen, kun 20 prosent av disse brukte stemmeretten. Blant pakistanere og vietnamesere, som er blant de største innvandrergruppene, var valgdeltakelsen på henholdsvis 40 og 30 prosent. Blant ikke-vestlige innvandrere er det personer med bakgrunn fra Sri Lanka som har den høyeste valgdeltakelsen. I denne gruppen brukte 57 prosent stemmeretten. Blant utenlandske statsborgere med vestlig statsborgerskap deltok 39 prosent ved valget, mens de med ikke-vestlig statsborgerskap hadde en valgdeltakelse på 25 prosent.

Tallene viser at det er ikke mulig å snakke om innvandreres valgdeltakelse under ett, og at det er mange årsaker som spiller inn på grad av valgdeltakelse. Botid er en av dem. Jo lengre tid man har bodd i landet, desto større sannsynlighet er det for at man stemmer. En av forklaringene for den lave valgdeltakelsen blant innvandrere er trolig at kun en tredjedel av innvandrerbefolkningen har bodd i landet i over 15 år, mens en tredjedel har bodd i landet under fem år.

En annen forklaring er alder. Valgdeltakelsen er mye lavere blant ungdom enn i befolkningen for øvrig. Når det gjelder de to gruppene vestlig og ikke-vestlig er aldersfordelingen svært ulik. Blant de med ikke-vestlig bakgrunn er aldersfordelingen relativt jevn, med en overvekt av yngre stemmeberettigede. I gruppen med vestlig bakgrunn er det en klar overvekt av eldre stemmeberettigede. I aldersgruppene under 30 år deltok bare 25 prosent ved valget. Den lave deltakelsen blant ungdom er med på å forklare den lave valgdeltakelsen i hele innvandrerbefolkningen.

Storingsvalg

52 prosent av norske statsborgere med innvan-

drerbakgrunn benyttet stemmeretten ved storingsvalget 2001. Dette er 23 prosent lavere enn i befolkningen for øvrig. Dette er i følge SSBs valganalyser en nedgang dersom man sammenlikner med tilsvarende tall fra en undersøkelse fra storingsvalget i 1997, hvor valgdeltakelsen i innvandrerbefolkningen var på 63 prosent. En av forklaringene på tilbakegangen i valgdeltakelsen kan være at det i gruppen med ikke-vestlig bakgrunn er en større andel yngre stemmeberettigede. Valgdeltakelsen for de yngste aldersgruppene (uavhengig av nasjonalitet eller bakgrunn) hadde en stor nedgang fra valget i 1997 til valget i 2001. I 1997 stemte 54 prosent i gruppen 18-21 år, mens tilsvarende tall for 2001 viste at 34 prosent brukte stemmeretten i denne gruppen.

9.2.2 Representasjon i kommunestyre og fylkesting

En undersøkelse gjennomført av Senter mot etnisk diskriminering i 2002, delvis basert på tall fra SSB, viste at innvandrere var sterkt underrepresentert i kommunestyre og fylkesting for perioden 1999 – 2003 (Senter mot etnisk diskriminering 2003). Resultatene viste blant annet at 14 av 19 fylkesting ikke hadde noen representanter med innvandrerbakgrunn. Det samme bildet gjaldt for kommunestyre. Andelen stemmeberettigede med innvandrerbakgrunn var 57 prosent høyere enn andelen medlemmer av kommunestyrene.

Positiv utvikling

Ved lokalvalget i 2003 ble det innvalgt 597 representanter med annen landbakgrunn enn norsk i landets kommunestyre. Dette utgjør 5,3 prosent av det totale antall kommunestyrerepresentanter. Disse fordeler seg på 472 fra vestlige land og 125 fra ikke-vestlige land. Andelen kommunestyrerepresentanter fra ikke-vestlige land var 1,1 prosent (SSB 2003).

I bystyret i Oslo er det etter lokalvalget i 2003 12 av 59 representanter med innvandrerbakgrunn. Dette utgjør 21 prosent – omtrent like mye som andelen innvandrere i Oslos befolkning. Mens sju av åtte representanter i perioden 1999 – 2003 hadde pakistansk bakgrunn, ble det større bredde i fordelingen når det gjelder landbakgrunn i det nye bystyret etter valget 2003. Representantene har bakgrunn fra Pakistan, Bangladesh, Sri Lanka, Iran, Tyrkia og Somalia. Flere av representantene i det nye bystyret er også etter-

kommere av innvandrere, og er altså enten født i Norge eller har innvandret som barn. Den samme situasjonen finnes i Drammen, hvor åtte av de 49 representantene i det nye bystyret har ikke-vestlig bakgrunn. Nevnes kan også Norges første varaordfører med innvandrerbakgrunn – Harjeet Jasal i Røst kommune – som ble valgt inn ved kommunevalget 2003 (NRK 29. oktober 2003). Ved stortingsvalget i 2001 kom også den første folkevalgte med ikke-vestlig bakgrunn inn som fast representant på Stortinget – Afshan Rafiq fra Oslo.

For å bli valgt inn i kommunestyret og på Stortinget, må en være nominert til listeplassering. Partiene må altså være villig til å ha personer med innvandrerbakgrunn på sine lister, og på en listeplassering som sikrer en sannsynlig representasjon. I hvor stor grad det finnes politiske representanter med innvandrerbakgrunn, er altså både avhengig av at personer med innvandrerbakgrunn melder seg inn i partiene, og at partiene nominerer vedkommende. Utviklingen de siste årene viser at etablerte politiske partier følger opp utviklingen i befolkningssammensetningen. Alle partier har i dag aktive medlemmer med innvandrerbakgrunn.

Aktive velgere

En av årsakene til at så mange representanter med innvandrerbakgrunn har kommet inn i bystyrene i Oslo og Drammen, er at mange velgere har kumulert disse kandidatene. Dette kan tyde på at en stor del av den stemmeberettigede innvandrerbefolkningen er aktive og engasjerte ved valg, og at de benytter seg av mulighetene som eksisterer for å påvirke beslutninger. Det er også flere undersøkelser som viser at der innvandrergrupper er konsentrert til visse områder, øker valgdeltakelsen ved at det åpnes for muligheter for samhandling og organisasjonsdannelser og kollektiv mobilisering. Dette har skjedd i de pakistanske innvandtermiljøene i Oslo, som har hatt en høyere valgdeltakelse enn ikke-vestlige innvandrere utenfor Oslo (Bjørklund og Kvaal 2001, Togeby 2000).

9.3 Sivil deltakelse og organisasjonsliv

9.3.1 Frivillige organisasjoner

I Norge har personer med innvandrerbakgrunn i mindre grad være synlige i de tradisjonelle frivillige organisasjonene, jf. meldingens kapittel 13.4. SSBs levekårsundersøkelse fra 1996 viste for

eksempel at kun et mindretall av ikke-vestlige innvandrere er medlem av foreninger og organisasjoner. Tall fra Landsorganisasjonen (LO samfunnsnotat 17/2003) viser at innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn ikke er medlem i fagorganisasjoner i samme omfang som befolkningen ellers. Denne forskjellen skyldes trolig at innvandrere i stor grad jobber i bransjer der det tradisjonelt sett har vært lav grad av fagorganisering, og at innvandrere har høyere arbeidsledighet, lavere yrkesdeltaking og større grad av tidligere avgang fra arbeidsmarkedet enn befolkningen som helhet. Det kan imidlertid se ut som om barn av innvandrere i større grad deltar i tradisjonelle organisasjoner, og da særlig i idrett. Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner har i de senere årene også jobbet for at frivillige organisasjoner skal bli mer aktive i rekrutteringen av ungdom med innvandrerbakgrunn.

9.3.2 Innvandrerorganisasjoner

Det har i de siste 15-20 årene vokst fram en rekke lokale organisasjoner over hele landet som har som mål å ivareta innvandreres interesser i samfunnet, og som organiserer personer med innvandrerbakgrunn, jf. meldingens kapittel 13.4. Det finnes også organisasjoner som spesifikt ivaretar innvandreres interesser i samfunnet, og som har dette som en hovedoppgave, uten at de nødvendigvis er organisert med base i medlemmer som har innvandrerbakgrunn. Samtidig finnes en rekke frivillige organisasjoner og stiftelser som har ulike aktiviteter og prosjekter rettet mot innvandrerbefolkningen eller som driver holdnings-skapende arbeid rettet mot majoritetsbefolkningen. Disse kan sies å ivareta innvandreres interesser, selv om det ikke er hovedmålsettingen og grunnlaget for organisasjonen. Eksempler på slike organisasjoner er Norges Røde Kors, Kirkens Bymisjon, og Norsk Folkehjelp. Arbeidet rettet mot ulike grupper av innvandrere er kun én del av deres arbeid.

Lokale innvandrerorganisasjoner

Staten støtter lokale organisasjoner ved at disse kan søke og motta støtte over statsbudsjettets kap. 521, post 73 Tilskudd til lokale innvandrerorganisasjoner og annen frivillig virksomhet. Målet med tilskuddsordningen er å styrke lokal organisering av innvandrere, at innvandrere får tilgang til flere sosiale nettverk, at de arbeider for felles interesser i forhold til myndighetene, at organisa-

sjonene formidler informasjon om det norske samfunnet, rettigheter og plikter, og at innvandrergreper kan ta vare på og videreutvikle egen kultur. I 2003 fikk i overkant av 300 lokale organisasjoner driftsstøtte over denne ordningen, som forvaltes av Utlendingsdirektoratet (UDI) og fylkeskommunene. For å motta driftsstøtte må organisasjonene oppfylle visse kriterier, som et visst antall medlemmer, en demokratisk valgt ledelse og et styre valgt av årsmøte. Organisasjonene må også kunne vise til en viss grad av aktivitet for å motta støtte.

I tillegg finnes det mange lokale organisasjoner som ikke mottar støtte over denne ordningen. Det foreligger imidlertid lite forskningsbasert materiale og kartlegging om hvor mange innvandrersorganisasjoner som faktisk finnes, og dermed er det heller ikke systematisert informasjon om organisasjonenes oppbygging, arbeid og kontaktnett. Anslagene på antall organisasjoner varierer med hvilke kriterier man legger til grunn for å telle med en organisasjon. Antallet varierer mellom ca. 300 og 1 000 organisasjoner (Melve i Mikelsen (red.) 2003). Kriterier som ligger til grunn for å telle organisasjoner kan for eksempel være om en organisasjon har søkt eller mottatt støtte fra det offentlige, hvor mange medlemmer den har eller om den har et valgt styre. Eksempelvis kan nevnes at det i Oslo finnes mellom 50 og 305 innvandrersorganisasjoner, i Hordaland mellom 50 og 82 og i Nordland mellom 5 og 8 organisasjoner avhengig av tellemåte.

Organisasjonslandskapet er svært mangfoldig. Det finnes organisasjoner som har som primæroppgave å fungere som sosial arena for de som bor i kommunen/regionen med en bestemt nasjonalitet (for eksempel Østfold kurdiske Kulturforening og Bosnisk forening Elverum). Slike organisasjoner arrangerer for eksempel kulturkvelder, temakvelder og språkundervisning for barn. Andre organisasjoner er i større grad flerkulturelle organisasjoner (som Internasjonal Kvinneklubb eller Flerkulturelt forum), og jobber med flerkulturelle kulturaktiviteter, holdningsskapende arbeid i lokalmiljøet og kontakt og dialog mellom majoritetsbefolkningen og ulike innvandrergreper. En aktivitet kan for eksempel være å arrangere internasjonale dager i kommunen. Andre jobber mer aktivt mot lokale myndigheter eller som interesseorganisasjoner for bestemte grupper eller saker. Organisasjonenes størrelse varierer også sterkt, fra noen få ildsjeler, til organisasjoner som organiserer mange hundre medlemmer.

Et nytt utviklingstrekk er at det i løpet av de

siste årene har blitt dannet flere studentorganisasjoner som organiserer studenter med bakgrunn i ulike land (for eksempel Somalisk Studentforbund og Pakistansk studentforbund), som har som hensikt å gi støtte til studenter med innvandrerbakgrunn og å rekruttere flere fra disse gruppene til høyere utdanning.

Landsdekkende organisasjoner

Det finnes også organisasjoner på innvandrerfeltet som er landsdekkende i sine aktiviteter og målgrupper. De fungerer i større grad enn de lokale organisasjonene som pressgrupper, høringsinstanser og samarbeidspartnere med nasjonale myndigheter. Disse organisasjonene er målbærere for asylsøkere, flyktninger og personer med innvandrerbakgrunn sine interesser på ulike områder, og representerer på denne måten innvandrerbefolkningen i ulike saker. Kommunal- og regionaldepartementet gir driftsstøtte til de landsdekkende organisasjoner gjennom tilskuddsordningen i statsbudsjettet kap. 521, post 73, som UDI forvalter¹⁴.

De landsdekkende organisasjonene er i stor grad «profesjonaliserte» organisasjoner med opp til flere heltidsansatte. De fleste av dem er ikke medlemsorganisasjoner i tradisjonell forstand, og flere er organisert mer som stiftelser. I retningslinjene for tilskudd til lokale innvandrersorganisasjoner gjøres det klart at man kun gir driftsstøtte til organisasjoner som har medlemmer. For de landsdekkende organisasjonene er dette ikke et kriterium for å kunne motta tilskudd.

Støtte kan gis til organisasjoner som

- ivaretar asylsøkeres, flyktningers og personer med innvandrerbakgrunn sine interesser i samfunnet,
- bygger opp kunnskap om behovene asylsøkere, flyktninger og personer med innvandrerbakgrunn har, for å ivareta disse gruppenes interesser,
- bidra til å sikre like muligheter og til å bekjempe etnisk diskriminering og rasisme, og
- fremme og tilrettelegge for kontakt, dialog og samarbeid mellom personer med innvandrerbakgrunn og resten av befolkningen, og mellom personer med innvandrerbakgrunn og myndighetene.

¹⁴ Åtte landsdekkende organisasjoner mottok støtte over ordningen i 2003: Antirasistisk Senter, Mira-senteret, Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS), Organisasjon mot offentlig diskriminering (OMOD), Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF), SOS Rasisme, Innvandrernes Landsorganisasjon (INLO) og Kristent Interkulturelt arbeid (KIA).

I 2004 vil Kommunal- og regionaldepartementet gjennomføre en evaluering av tilskuddsordning til landsdekkende organisasjoner på innvandrerfeltet. Evalueringen skal vurdere om målene med tilskuddsordningen oppnås.

9.3.3 Frivillig virksomhet i lokalsamfunn

Det gis også støtte til frivillig virksomhet i lokalsamfunn over statsbudsjettets kap. 521, post 73 Tilskudd til lokale innvandrerorganisasjoner og annen frivillig virksomhet. UDI og fylkeskommunene forvalter ordningen. I prinsippet kan alle søke om støtte til tiltak; innvandrerorganisasjoner, andre frivillige organisasjoner, grupper og privatpersoner. Også offentlige instanser kan få støtte, så sant prosjektet de søker om støtte til er i et samarbeid med frivillige aktører, grupper eller privatpersoner. Tilskuddet til frivillig virksomhet skal bidra til kontakt, samhandling og nettverksbygging mellom personer med innvandrerbakgrunn og resten av befolkningen, fremme toleranse mellom ulike grupper av befolkningen, motvirke rasisme og etnisk diskriminering i lokalsamfunnet og rekruttere flere personer med innvandrerbakgrunn til frivillige organisasjoner og frivillig virksomhet på tvers av befolkningsgrupper. I tillegg skal tiltak som kan motvirke tvangsekteskap og kvinnelig kjønnslemlestelse prioriteres. Tiltak der flere aktører og organisasjoner samarbeider, har også prioritet.

I 2004 ble det gitt støtte til i overkant av 1 000 ulike tiltak og aktiviteter. Som eksempler på tiltak som fikk støtte kan nevnes:

- Oppsøkende virksomhet blant unge somaliere som trekker til sentrum av Oslo i regi av Child Welfare Society of Somalia. Målsetningen er å trekke ungdommene bort fra belastede miljøer og forebygge rekruttering av nye ungdommer til dette miljøet. Det skal arrangeres datakurs, turer og idrettsaktiviteter (Oslo).
- Islamsk Kvinnegruppe driver rekruttering av innvandrerungdom/jenter til organisasjonsarbeid. Målet er økt samfunnsdeltakelse gjennom kurs i tale- og debatt-teknikk. Kurset skal gi jentene mot, selvtillit og ferdigheter til å delta aktivt i samfunnslivet. De lærer taleteknikk, kroppsspråk, presentasjon og skriving av manus. Jentene er blitt dyktige til å holde debattinnlegg og holdt bl.a. tale på kvinnekongressen 8. mars (Stavanger).
- Stiftelsen Child Life Norway v/Margaret Saltrøe har holdt kurs i metoden «konstruktiv lek» for barnehageansatte. Målet er bevisstgjø-

ring i forhold til å ha barn med innvandrerbakgrunn i barnehagen (Vest-Agder).

- Kontakter med innvandrerbakgrunn fra Sagene Idrettsforening går hjemmebesøk til foreldre med barn i klubben. Det gis informasjon på aktuelle morsmål, og foreldre får tilbud om kurs om forventninger og arbeidsoppgaver som kjøring, treneransvar og dugnad. Målet er å få foreldre med innvandrerbakgrunn engasjerte i klubben og å få dem til å delta på lik linje med foreldre uten innvandrerbakgrunn (Oslo).

Det finnes også andre støtteordninger hvor frivillige organisasjoner kan søke om ulike tilskudd. Barne- og familiedepartementet (BFD) gir eksempelvis tilskudd til de frivillige barne- og ungdomsorganisasjoners virksomhet både lokalt og sentralt. Tilskuddet til den sentrale virksomheten i barne- og ungdomsorganisasjonene forvaltes av Fordeingsutvalget, et eget organ underlagt Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. BFD gir også støtte til organisasjonenes lokale arbeid gjennom tilskuddsordningen Frifond, som forvaltes av Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner. Det gis også støtte til lokalt arbeid gjennom andre av departementets tilskuddsordninger og satsinger, blant annet tilskuddsordningen Ungdomstiltak i større bysamfunn og gjennom Utviklingsprogram for styrking av oppvekstmiljøet. Disse ordningene har blant annet som mål å sikre et godt samspill mellom offentlige myndigheter og frivillige sektor. Videre gis det støtte til flerkulturelle aktiviteter i regi av organisasjoner og grupper lokalt gjennom tilskuddsordningen Idébanken.

9.3.4 Formelle samarbeidsarenaer i offentlig regi

Det er i flere kommuner opprettet innvandrerråd, kontaktfora og samarbeidsutvalg som har som mål å sikre større innflytelse for innvandrerbefolkningen på lokalt nivå. De ulike foraene fungerer som rådgivende organer, samarbeidspartnere, diskusjonsfora og høringsinstanser for lokale myndigheter. De ulike måtene å organisere slike fora på varierer. Noen av innvandrerrådene er en sammenslutning av innvandrerorganisasjoner i kommunen eller fylket og er initiert av organisasjonene selv. I enkelte kommuner er det satt i stand kommunale innvandrerråd på initiativ av kommunen og organisasjonene i samarbeid. Andre steder er representanter fra organisasjoner med i samarbeidsutvalg eller lokale kontaktfora, hvor representanter fra myndighetene også er

representert. Forane bidrar til å øke innvandre- res innflytelse i lokale beslutningsprosesser, og fungerer også som høringsinstanser i forhold til saker hvor det antas at innvandrere bør bli hørt som gruppe.

En undersøkelse av Rådet for innvandrerorganisasjoner i Oslo og Kontaktutvalget mellom innvandrerorganisasjoner og myndigheter i Hordaland viste at det er svært viktig at forane blir inkludert i beslutningsprosesser, og at de ikke kun blir ansett som høringsinstanser i etterkant (Melve 2002). I hvor stor grad disse forane får mulighet til innflytelse, er med andre ord i stor grad avhengig av myndighetenes grad av innlemmelse og prioriteringer. Det kan videre hevdes at et samarbeid med organisasjoner som organiserer personer med innvandrerbakgrunn, vil bidra til at politikken som føres får større gjennomslagskraft i hele befolkningen. Samtidig vil myndighetene få innspill til hvordan utviklingen av offentlige tjenester kan tilpasses befolkningsgrunnlaget i kommunen. Regjeringen oppfordrer derfor lokale og regionale myndigheter til å styrke samarbeidet med innvandrerråd og innvandrerorganisasjoner på ulike nivåer, og til å tilrettelegge for samarbeid gjennom samarbeidsforum, lokale kontaktutvalg og lignende.

Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene – KIM

På nasjonalt plan finnes Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM) som ble opprettet av Kommunal- og arbeidsdepartementet i 1984. Det er et rådgivende organ for myndighetene som skal drøfte alle prinsipielle sider ved norsk flyktning-, innvandrings- og integreringspolitikk. Samtidig er det et forum for kontakt og dialog mellom representanter for innvandrerbefolkningen og myndighetene. De politiske partiene som er representert på Stortinget er også medlemmer, i tillegg til representanter fra en rekke departementer og Kommunenes Sentralforbund. KIMs medlemmer med innvandrerbakgrunn blir nominert og rekruttert gjennom lokale innvandrerorganisasjoner. Et velfungerende og aktivt organisasjonsliv er viktig for at Kontaktutvalgets medlemmer med innvandrerbakgrunn skal kunne fungere som talerør for interesser og synspunkter blant innvandrere og deres barn.

9.3.5 Innflytelse gjennom media

Mulighet til å sette dagsorden i mediedebatten,

og til å sette fokus på saker man er opptatt av, er også en viktig kanal for innflytelse. Beslutningstakere og myndigheter påvirkes i stor grad også av hva mediene tar opp, jf. meldingens kapittel 7.5. Tilgang til mediene er derfor av stor betydning for å ha mulighet til påvirkning og innflytelse i samfunnet. Det er flere personer med innvandrerbakgrunn som deltar i samfunnsdebatten nå enn for noen år siden. Blant de nye «rikssynserne» med innvandrerbakgrunn finnes journalister, akademikere og skuespillere.

Media som påvirkningskanal favoriserer imidlertid ofte de mer aktivistiske organisasjonene og enkeltindividene, og særlig i tv-debatter legges det opp til diskusjoner og debatter som favoriserer spissede standpunkt. Debattene blir ofte svært polariserte. Denne formen for diskusjon og meningsytring kan dermed begrense andre organisasjoner og enkeltindivider sin vilje til å stille opp, og man risikerer at kun et lite utvalg av innvandrerbefolkningens stemmer kommer til uttrykk.

10 Kriminalitet

10.1 Innledning

Den offisielle kriminalstatistikken fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser antall personer som er registrert hos politi og strafferettsapparat på bakgrunn av en forseelse eller forbrytelse, enten som ofre eller som straffede. Inndelt etter nordmenn og ikke-vestlige innvandrere kan statistikken danne utgangspunkt for å sammenlikne hvor hyppig kriminalitet oppstår i de to gruppene. I en større sammenheng kan kriminalstatistikken også anvendes for tolkning av sosial utstøting og dårlige levekår.

Ikke-vestlige innvandrere er i dag overrepresentert i forhold til sin andel av befolkningen når det gjelder de fleste typer kriminalitet. Det er likevel viktig å understreke at det er en svært liten andel av innvandrere som er kriminelle, også blant ikke-vestlige innvandrere. De aller fleste er med andre ord lovlydige. Det er samtidig en liten andel av den totale kriminaliteten som begås av innvandrere. Ikke-vestlige innvandrere viser størst overrepresentasjon innen vinningskriminalitet og trafikkriminalitet, men det er også bekymringsfulle trekk i tallene for ikke-vestlige innvandrere straffet for vold og narkotikaforbrytelser.

Det er viktig å understreke at den registrerte kriminaliteten ikke nødvendigvis avspeiler den faktiske kriminaliteten. Registrert kriminalitet er lovbrudd som politiet selv avdekker eller som blir

anmeldt av publikum. Det kriminalstatistikken ikke fanger opp, mørketallene, er lovbrudd som ikke oppdages eller anmeldes. Mørketallenes andel av den faktiske kriminaliteten varierer sterkt med type lovbrudd, og det mangler gode sammenlikninger av mørketallenes størrelse, målt i forhold til sosiale kjennetegn som innvandrere eller nordmann.

I kriminalstatistikken omfatter kategorien innvandrere både nyinnvandrede flyktninger og innvandrere med kort botid i landet og personer som er født og oppvokst i Norge. Mange innvandrere har også norsk statsborgerskap. Det er viktig å holde denne gruppen atskilt fra asylsøkere som ennå ikke har fått ja eller nei til å bli, og fra utlendinger med lovlig eller ulovlig midlertidig opphold i landet. I den offentlige debatten er begrepsbruken ofte lite presis. Å behandle personer med utenlandsk opprinnelse under ett gjør det vanskelig å finne målrettede og riktige forebyggende tiltak og reaksjonsformer. Upresise utgangspunkt for debatten bidrar dessuten til å stigmatisere hele innvandrerbefolkningen, fordi kriminalitet begått av utlendinger med midlertidig opphold farger befolkningens oppfatning av kriminalitet blant innvandrerbefolkningen generelt. Av alle straffede i 2002 med utenlandsk bakgrunn, var nær en tredel (nesten 3 000 personer) uregistrerte utlendinger, dvs. personer som ikke er bosatt i Norge, men som oppholder seg her i jobbsammenheng, som asylsøker, som turist eller på annet legalt eller illegalt grunnlag.

10.2 Kriminalitetens omfang

I SSBs kriminalstatistikk brukes benevnelsen innvandrere om personer bosatt i landet med to utenlandsfødte foreldre, uavhengig av personens statsborgerskap og fødested. Som vestlige innvandrere regnes personer med landbakgrunn fra Norden, Vest-Europa, Nord-Amerika eller Oseania. Som ikke-vestlige innvandrere regnes personer med landbakgrunn fra Øst-Europa eller fra Tyrkia, Asia, Afrika, Sør- eller Mellom-Amerika. Som uregistrerte utlendinger regnes personer med utenlandsk statsborgerskap, som ikke er registrert som bosatt i Norge i Det sentrale folke registret. Asylsøkere inngår i denne gruppen. Mange innvandrere har som kjent ervervet norsk statsborgerskap. Benevnelsene nordmenn, norsk og den norske befolkningen brukes likevel for enkelthets skyld i SSBs kriminalstatistikk om bosatte i landet som ikke tilhører innvandrerbefolkningen, slik den er definert ovenfor. Benevnel-

sen innvandrere slik den er brukt i SSBs kriminalstatistikk omfatter alle personer med innvandrerbakgrunn, både de som selv har innvandret og deres etterkommere (dvs. hele innvandrerbefolkningen), og skiller seg dermed fra begrepsbruken i meldingen for øvrig. Fordi kapittelet i all hovedsak er basert på SSBs kriminalstatistikk, benyttes samme begreper og kategoriseringer her som i denne statistikken.

Som straffet et bestemt år regnes en person som i løpet av året ble registrert med en eller flere rettskraftige straffereaksjoner. En person som er registrert med flere reaksjoner i løpet av året, telles altså bare en gang, og da i forbindelse med reaksjonen som gjaldt det groveste lovbruddet. Når det totale antall straffede ses i forhold til befolkningens størrelse er det befolkningen over kriminell lavalder (15 år og over) det sammenliknes med.

Av de 55 000 straffede her i landet i 2002 var 6 200 innvandrere, mens 3 000 var utenlandske statsborgere uten innvandrersstatus (uregistrerte utlendinger, herunder asylsøkere). Det vil si at 17 prosent av de straffede, eller hver sjette straffede hadde utenlandsk bakgrunn (her forstått som både utlendinger og personer med innvandrerbakgrunn). I tillegg kommer personer som hadde vedtatt forenklede forelegg for trafikk- eller tollforseelser, der innvandrere og uregistrerte utlendinger utgjorde henholdsvis 7 og 5 prosent. Når det gjelder forenklede forelegg for trafikkforseelser er ikke-vestlige innvandrere underrepresentert, særlig i de yngre aldersgruppene.

Når det gjelder straffede som var bosatt i Norge, utgjorde innvandrere (vestlige og ikke-vestlige sett under ett) en noe større andel enn deres andel av befolkningen skulle tilsi. Mens innvandrere i 2002 utgjorde 7 prosent av landets befolkning over kriminell lavalder, var deres andel av de straffede 12 prosent. Tilsvarende utgjorde nordmenn 93 prosent av befolkningen og 88 prosent av de straffede. Dette bildet er imidlertid unyansert. Ved inngangen til 2003 utgjorde innvandrerbefolkningen over kriminell lavalder 266 000 personer, hvorav de fleste land i verden var representert. Svært mange landbakgrunner var representert også blant de straffede, men i svært ulikt omfang.

Sett i forhold til befolkningen innebærer tallene for 2002 at det ble straffet 14 nordmenn pr. 1 000 nordmenn og 23 innvandrere pr. 1 000 innvandrere. Når innvandrere relativt sett ble straffet oftere enn nordmenn, skyldes dette at det blant ikke-vestlige innvandrere var 30 straffede pr.

Tabell 1.9 Straffede, etter innvandringskategori og lovbruddsgruppe. Absolutte tall og pr. 1 000 innbyggere. 2002.

Lovbruddsgruppe	I alt	Nordmenn	Vestlige innvandrere	Ikke-vestlige innvandrere	Uregistrerte utlendinger
Absolutte tall					
<i>Alle typer lovbrudd</i>	54 736	45 567	958	5 244	2 967
Økonomisk kriminalitet	1 407	1 220	26	107	54
Annen vinningskriminalitet	10 030	7 522	152	1 317	1 039
Voldskriminalitet	3 593	2 908	64	552	69
Seksualkriminalitet	412	350	7	50	5
Narkotikakriminalitet	9 029	7 793	133	655	448
Skadeverk	761	662	19	58	22
Miljøkriminalitet	605	558	6	10	31
Arbeidsmiljøkriminalitet	34	31	2	-	1
Trafikkriminalitet	20 445	17 512	416	1 748	769
Annen kriminalitet	8 420	7 011	133	747	529
Per 1 000 innbyggere					
<i>Alle typer lovbrudd</i>	15,03	13,50	10,49	30,04	.
Økonomisk kriminalitet	0,39	0,36	0,28	0,61	.
Annen vinningskriminalitet	2,75	2,23	1,66	7,54	.
Voldskriminalitet	0,99	0,86	0,70	3,16	.
Seksualkriminalitet	0,11	0,10	0,08	0,29	.
Narkotikakriminalitet	2,48	2,31	1,46	3,75	.
Skadeverk	0,21	0,20	0,21	0,33	.
Miljøkriminalitet	0,17	0,17	0,07	0,06	.
Arbeidsmiljøkriminalitet	0,01	0,01	0,02	-	.
Trafikkriminalitet	5,61	5,19	4,55	10,01	.
Annen kriminalitet	2,31	2,08	1,46	4,28	.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

1 000 innbyggere. For vestlige innvandrere var det 11 straffede pr. 1 000 innbyggere, altså færre enn for nordmenn. Det er til dels betydelige forskjeller innen gruppene, avhengig av landbakgrunn.

10.3 Type kriminalitet

Det er ikke-vestlige innvandreres overrepresentasjon innenfor vinningskriminalitet og trafikkriminalitet (forenklete forelegg er unntatt) som først og fremst gjør at innvandrere generelt er overrepresentert når det gjelder alle typer lovbrudd sett under ett. Innvandrere straffes oftere enn nordmenn når det gjelder de aller fleste typer kriminalitet, men sjeldnere enn nordmenn når det gjelder miljø- og arbeidsmiljøkriminalitet. Ser man på de enkelte typer lovbrudd ser man at det for tradisjonell vinningskriminalitet var 7,5 straffede pr. 1 000 innbyggere blant ikke-vestlige innvandrere i 2002. Tilsvarende tall for nordmenn var 2,2 pr. 1 000. 3,2 av 1 000 ikke-vestlige innvandrere ble straffet for voldskriminalitet, mot 0,9 pr. 1 000 nordmenn. For narkotikakriminalitet ble det straffet 3,8 pr. 1 000

innbyggere blant ikke-vestlige innvandrere, mens det var 2,3 straffede pr. 1 000 nordmenn.

Når det gjelder vestlige innvandrere ble disse straffet sjeldnere enn nordmenn for de fleste typer kriminalitet, herunder vinnings-, volds- og narkotikakriminalitet. Tabell 1.9 gir en nærmere oversikt.

Ikke-vestlige innvandrere ble gjennomgående straffet for noe grovere kriminalitet enn nordmenn. De ble noe oftere enn nordmenn straffet for forbrytelser.

Nyere innvandring har også medført nye former for kriminalitet, for eksempel tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Disse omtales i meldingens kapittel 5. Ikke-vestlige innvandrere er også mer utsatt som ofre for kriminalitet, spesielt personlige overgrep som for eksempel vold, jf. kapittel 10.7.

10.4 Utviklingen i årene 1998-2002

Det må understrekes at i den videre beskrivelsen av ulike forekomst av kriminalitet i ulike grupper av befolkningen, er ulike kriminalitetsformer slått sammen uten å vekte for alvorlighet.

Fra 1998 til 2002 økte antall straffede i befolkningen mer enn økningen i antall personer over kriminell lavalder. Økningen i antall straffede var størst for ikke-vestlige innvandrere. Mens den ikke-vestlige innvandrerbefolkningen over kriminell lavalder økte med 42 prosent i perioden 1998–2002, økte antall straffede i denne gruppen med 65 prosent. Det resulterte i at antall straffede pr. 1 000 innbyggere gikk opp fra 26 til 30. Økningen var først og fremst knyttet til menn i aldersgruppene under 25 år. Til sammenlikning var økningen blant nordmenn og vestlige innvandrere over kriminell lavalder under en halv prosent. Innenfor disse gruppene var det i 2002 henholdsvis 14 og 11 straffede pr. 1 000. Det er også betydelig flere straffede uregistrerte utlendinger i 2002 enn i 1998 (42 prosent flere).

Det er få etterkommere av ikke-vestlige innvandrere, det vil si personer født i Norge av to utenlandskfødte foreldre, som er straffet. I løpet av perioden 1998–2002 utgjorde likevel denne gruppen en økende andel av straffede ikke-vestlige innvandrere. I 1998 var 5 prosent av straffede ikke-vestlige innvandrere født i Norge, mens tallet var 9 prosent i 2002. Dette er en større økning enn økningen i antall etterkommere av ikke-vestlige innvandrere over kriminell lavalder skulle tilsi. Tallet på straffede etterkommere er foreløpig så lite at det er vanskelig å analysere tallene nærmere etter kriminalitetstype, landbakgrunn etc.

Sjansen for å pådra seg gjentatte straffereaksjoner er praktisk talt den samme for nordmenn og ikke-vestlige innvandrere¹⁵.

10.5 Er innvandrere mer kriminelle enn resten av befolkningen?

10.5.1 Innledning

Å gi et tilfredsstillende svar på spørsmålet om innvandrere er mer kriminelle enn andre krever at man trekker inn flere faktorer, som for eksempel befolkningssammensetning, diskriminering og ulik anmeldelsespraksis, kulturforskjeller og fattigdom (Gundersen, Haslund, Hustad og Stene 2000, Lie 2000 og SSB 2003).

10.5.2 Demografiske trekk

Kjønn

Når man sammenlikner registrert kriminalitet i ulike grupper, er det viktig at man sammenlikner grupper som faktisk egner seg for sammenlikning. Kjønnssammensetning, alder og bosettingsmønster har stor betydning for kriminalitet i ulike grupper. Unge menn bosatt i byer begår mest kriminalitet. En gruppe hvor unge menn bosatt i byer er overrepresentert vil derfor naturlig også være overrepresentert på kriminalstatistikken.

Den ikke-vestlige befolkningen over kriminell lavalder gikk i løpet av perioden 1998–2002 over fra å ha et visst mannsoverskudd til å ha et visst kvinneoverskudd. Ved utgangen av 2002 var mannsandelen i den ikke-vestlige innvandrerbefolkningen og i den norske befolkningen tilnærmet den samme, henholdsvis 49,5 og 49,1 prosent. Overhyppigheten av straffede innvandrere kan følgelig ikke forklares med en høy andel menn i befolkningen, slik den tidligere dels har vært gjort.

Alder

Kriminalitet er i stor grad knyttet til bestemte aldersgrupper. Hele 76 prosent av de straffede i 2002 var i alderen 15–39 år, et aldersspenn som utgjorde 43 prosent av befolkningen. Når både kjønn og alder legges til grunn, viser det seg at 65 prosent av de straffede bestod av menn mellom 15 og 39 år, en gruppe som utgjorde bare 22 prosent av befolkningen. Yngre mannlige innvandrere fra den tredje verden (dvs. Asia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika samt Tyrkia) begår oftest kriminalitet. Blant 18–20-åringene i denne gruppen er det 120 straffede pr. 1 000 innbyggere. Blant 21–24-åringene i samme gruppe var det 97 straffede pr. 1 000. Også blant nordmenn er det flest straffede blant menn i disse to aldersgruppene, henholdsvis 82 og 59 straffede pr. 1 000.

Den ikke-vestlige, mannlige innvandrerbefolkningen er yngre enn den mannlige norske befolkningen. Med slike forskjeller ville det være påfallende om det ikke var flere straffede blant ikke-vestlige innvandrere enn blant nordmenn. Konsentrasjonen av ikke-vestlige innvandrere i yngre aldersgrupper forklarer likevel bare delvis overhyppigheten av straffede i innvandrerbefolkningen generelt. Innvandrer menn er overrepresentert på kriminalstatistikken i alle aldersgrupper.

¹⁵ Ikke-vestlige innvandrere som ikke hadde oppholdt seg i Norge i hele perioden er unntatt fordi det ikke blir riktig å sammenlikne disse med nordmenn som stort sett hadde oppholdt seg i landet i hele perioden.

Bosetting

I tillegg til kjønns- og alderssammensetningen i en befolkning, har også bosettingsmønsteret betydning for omfanget av kriminell aktivitet. Mer enn en tredel av lovbrudd anmeldt i 2002, var begått i de fire største byene (Oslo, Trondheim, Bergen og Stavanger). Knappt en firedel av befolkningen over kriminell lavalder var bosatt i de samme byene. Misforholdet er størst i Oslo, der 23 prosent av anmeldte lovbrudd var begått, samtidig som bare 12 prosent av befolkningen bor der.

Konsentrasjonen av ikke-vestlige innvandrere er langt større i Oslo enn i landet ellers. Av alle ikke-vestlige innvandrere i Norge var 37 prosent bosatt i Oslo i 2002. Oslo skiller seg klart fra landet for øvrig med høyere andel straffede i alle befolkningsgrupper, men tendensen er langt mer uttalt for ikke-vestlige innvandrere enn for nordmenn. Mens det for ikke-vestlige innvandrere bosatt i Oslo og utenfor Oslo var henholdsvis 36 og 27 straffede pr. 1 000 innbyggere, var tilsvarende tall for nordmenn 15 og 13 straffede pr. 1 000.

Det er vanskelig å konkludere med hva bosettingsmønsteret for innvandrere, og spesielt ikke-vestlige innvandrere, betyr for omfanget av kriminalitet – er det slik at det er mer kriminalitet i Oslo fordi det bor flere ikke-vestlige innvandrere der, eller blir ikke-vestlige innvandrere mer kriminelle fordi de bor i Oslo? Statistikken kan heller ikke gi svar på hvorfor forskjellen i begått kriminalitet er større mellom ikke-vestlige innvandrere bosatt i og utenfor Oslo enn for befolkningen for øvrig.

10.5.3 Lavere mørketall for innvandrere?

En mulig årsak til innvandreres høye registrerte kriminalitet kan være at de har større sannsynlighet enn nordmenn for å bli tatt når de begår lovbrudd. Statistikken viser at ikke-vestlige innvandrere har en større tilbøyelighet enn nordmenn til å «falle ut» underveis i straffesakskjeden (det vil si at sakene avgjøres oftere på påtalenivå ved henleggelse eller forelegg, og de frifinnes oftere). Resultatet kan være større mørketall (straffbare forhold som ikke blir oppdaget og/eller anmeldt) blant nordmenn enn blant innvandrere.

10.5.4 Kulturforskjeller eller levekår?

Det blir hevdet at forskjeller i kriminalitetsrater mellom ikke-vestlige innvandrere og nordmenn

kan forklares med kulturforskjeller. Kultur kan være aktuelt som en av flere faktorer i en helhetsvurdering, men bør ikke opptre alene som forklaringsfaktor. Forskjellige kulturer har ulike normer for hva som er rett og galt, uten at man dermed kan trekke bastante slutninger av det, hva angår kriminalitethyppighetens årsaker. Kulturforklaringer må ikke brukes ukritisk på samme måte som tidligere teorier om rase som forklaring på forskjeller mellom befolkningsgrupper. Kvinnemishandling begått av en pakistansk mann må for eksempel ikke forklares ut fra kultur eller religion, mens tilsvarende kriminalitet begått av en norsk mann forklares med individuelle karaktertrekk, oppvekst etc. En annen svakhet med kultur som eneste forklaringsvariabel, er at forklaringen impliserer at det oppstår konflikt når forskjellige kulturer møtes, og lett kan overse at de fleste kulturer har mye til felles, blant annet når det gjelder forbud mot vold, drap, tyveri og ran. Kulturforklaringene gir heller ingen tilfredsstillende forklaring på hvorfor de aller fleste innvandrere ikke begår kriminelle handlinger. Å forklare et lite mindretalls handlinger med kultur som hovedårsak, kan medføre at man overser generelle sosioøkonomiske forklaringer på kriminalitet (Lie 2000).

Det er ikke grunn til å tro at årsakene til lovbrudd blant personer med innvandrerbakgrunn skiller seg vesentlig fra årsaker til lovbrudd i den øvrige befolkningen. Mest kriminalitet finnes i grupper med sammensatte levekårsproblemer. Statistikken viser at ikke-vestlige innvandrere kommer dårligere ut enn resten av befolkningen når det gjelder sentrale levekårsvariabler som utdanning, arbeidsledighet, inntekt, avhengighet av sosialhjelp og boligsituasjon, jf. vedleggets øvrige kapitler. I tillegg til at det er nær sammenheng mellom sosio-økonomisk status og kriminalitet, er lav sosial status nært forbundet med høyere oppdagelsesrisiko for lovbrudd (Balvig og Høigård 1988). Kriminalstatistikken kan dermed også leses som en indikator på levekårsforskjeller mellom befolkningsgrupper og ulik oppdagelsesrisiko for lovbrudd. Levekårsfaktorer som fremmer kriminalitet generelt vil kunne forsterkes i en migrasjonssituasjon.

10.6 Ungdom med innvandrerbakgrunn: flere lovlydige og flere kriminelle enn blant annen ungdom

Intervjuundersøkelser gir ytterligere kunnskap om kriminalitet begått av ungdommer med innvandrerbakgrunn. I Ungdomsundersøkelsen i Oslo fra

1996 ble over 11 000 ungdommer i alderen 14-17 år intervjuet, blant annet om kriminalitet, voldsutøvelse og erfaring med rus. Det er store variasjoner avhengig av landbakgrunn når det gjelder ungdommenes erfaring med dette. Mest lovlydige er ungdommer med pakistansk familiebakgrunn. I denne gruppen er det nesten fire av fem som ikke har erfaring med kriminalitet, vold eller rus. Til sammenlikning gjelder dette bare to av fem med norsk bakgrunn. Alle grupper ungdom med innvandrerbakgrunn har en større andel helt lovlydige enn de med norsk bakgrunn. At ungdom med innvandrerbakgrunn er overrepresentert blant de som aldri gjør noe galt, forklares av forskere bl.a. med at bruk av alkohol og andre rusmidler er mer eller mindre tabubelagt innenfor en del innvandrer kulturer, spesielt muslimske.

Det kriminalitetsbildet som kommer fram i intervjuundersøkelser med selvrapportert kriminalitet er påvirket også av forskjeller i svaratferd, og kan ikke uten videre sammenliknes med det bildet den registrerte kriminaliteten gir, som er preget også av sannsynligheten for å bli oppdaget, anmeldt og straffet.

Kjønnsforskjellene når det gjelder kriminalitet og annen asosial atferd er større blant ungdom med innvandrerbakgrunn enn blant norske ungdommer. Jenter med innvandrerbakgrunn utmerker seg ved å være spesielt lovlydige. Innvandrerungdommer viser en annen spredning når det gjelder forekomst av ulike asosiale eller antisosiale handlinger sammenliknet med norske ungdommer. Flere av ungdommene med innvandrerbakgrunn utfører aldri noen slike handlinger. Samtidig er andelen sterkt belastede ungdommer like stor eller større blant enkelte grupper av ungdommer med innvandrerbakgrunn sammenliknet med norske ungdommer. Tendensen til å samle seg om ytterverdiene, er med andre ord større (Øia 2003, Øia og Torgersen i Fuglerud (red.) 2004).

Enkelte kriminelle miljøer og gjenger er dominert av ungdommer med innvandrerbakgrunn. I Oslo har det for eksempel vært problemer med barneranere, gjengkriminalitet og voldelige gjengoppgjør. En rapport skrevet på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet og Utlendingsdirektoratet (Lien 2004) analyserer gjengkriminalitet i Oslo og drøfter hvilke faktorer som virker kriminalitetsfremmende. I denne rapporten påpekes det at det kan synes som om barn og unge med innvandrerbakgrunn utsettes for spesielle risikofaktorer og forsterkningseffekter, som skyldes migrasjonssituasjonen. Lav sosioøkonomisk

status og dårlige karrieremuligheter er en faktor. I tillegg er barneoppdragelsen i mange innvandrer miljøer preget av ytre sosial kontroll og streng disiplin. I møtet med et liberalt samfunn, hvor det forventes en stor grad av indre kontroll, fungerer denne formen for kontroll dårligere, påpeker Lien.

10.7 Innvandrere som rammes av kriminalitet

Innvandrere, og da spesielt mannlige innvandrere, er oftere registrert som ofre hos politiet enn nordmenn. 8 prosent av den mannlige innvandrerbefolkningen ble registrert som ofre hos politiet i 1998, mot litt under 6 prosent av den mannlige norske befolkningen. Det er imidlertid større forskjeller internt i innvandrerbefolkningen enn det er mellom innvandrerbefolkningen som helhet og nordmenn. Vestlige innvandrere er utsatt for kriminalitet omtrent like ofte som nordmenn, mens ikke-vestlige innvandrere er det i høyere grad. Ikke-vestlige innvandrere er særlig overrepresentert som ofre for personlige overgrep. Dette gjelder spesielt vold, men også tyveri fra person på offentlig sted, ran og utpressing, og ærekrenkelse, sjikane og diskriminering. Innvandrere som ofre for rasisme og diskriminering er omtalt i meldingens kapittel 5.3.2. Ikke-vestlige innvandreres overrepresentasjon som ofre var mindre i lovbrudd med materielle tap/skader.

Når det gjelder voldslovbrudd, er ikke-vestlige innvandrere mer utsatt enn nordmenn innenfor alle aldersgrupper. Det er derfor bare en liten del av overhyppigheten som kan tilskrives den unge befolkningen. Overhyppigheten kan heller ikke forklares med at ikke-vestlige innvandrere har et mer urbant bosettingsmønster enn andre, eller at de bor i bydeler med spesielt dårlige levekår. Ikke-vestlige innvandrer menn registreres ikke bare oftere som ofre for vold enn norske menn og vestlige innvandrer menn; det er også disse som oftest registreres av politiet som ofre for den groveste volden.

Ikke-vestlige kvinner utsettes oftere for vold enn både norske menn og vestlige innvandrer menn. Mye av volden mot kvinner skjer i hjemmet. Ikke-vestlige innvandrer kvinner blir over tre ganger så ofte som norske kvinner registrert som ofre for kvinnemishandling. Tallgrunnlaget er imidlertid usikkert fordi rutinene for registrering av kvinnemishandling ikke er underlagt klare retningslinjer hos politiet. En del av de ikke-vestlige innvandrer kvinnene som registreres som ofre for kvinnemishandling er gift med norske menn.

Nesten halvparten av alle voldssakene med

ikke-vestlige innvandrere som ofre i 1997 hadde ikke-vestlige gjerningspersoner. Det er en større andel av voldsofrene blant ikke-vestlige innvandrere som registreres som ofre for voldslovbrudd gjentatte ganger enn det er blant nordmenn og vestlige innvandrere. Det er en noe større andel blant ikke-vestlige innvandrere enn blant nordmenn som er utsatt for vold, som også er registrert som gjerningspersoner hos politiet i samme periode (1996-1998) (Gundersen, Haslund, Hustad og Stene 2000).

10.8 Beskrivelse av forebygging og reaksjoner

Kriminalitet blant innvandrere blir i all hovedsak forebygget og bekjempet med generelle virkemidler. En politikk som sikrer like muligheter til utdanning, arbeid og stabile boforhold for alle uavhengig av bakgrunn, antas også å virke positivt på kriminalstatistikken.

Regjeringens handlingsplan om tiltak for å øke deltakelsen i samfunnet for barn og unge med innvandrerbakgrunn, som ble lagt fram i juni 2002, omhandlet bl.a. kriminalitetsforebyggende tiltak. Planen viser til at lokal tverretattlig samordning av kriminalitetsforebyggende tiltak er et prioritert arbeidsområde. Bedre samarbeid mot vold, trakassering og annen kriminalitet på skolene er også et tiltak i planen.

Regjeringen har tatt initiativ til et krafttak mot ungdomskriminalitet. Seks departementer samarbeider for å snu unge lovbrøyttere i tide. Initiativet er organisert som to prøveprosjekter, delt inn i seks delprosjekter. Konstruktive tiltak forutsetter at både ungdommen selv, hjem, skole, politi, kriminalomsorg, hjelpeapparat og nærmiljøet involveres. En hovedutfordring er å definere og plassere ansvar for oppfølgingen, samt å organisere et samarbeid mellom hjelpeapparat og myndighetsutøvere. Det ble satt av 3 millioner kroner årlig til forsøksprosjektene i 2003 og 2004. Prosjektet vil bli videreført. Ingen av prosjektene er øremerket unge med innvandrerbakgrunn, men disse inkluderes i den grad de befinner seg i målgruppen.

Det er også nødvendig å arbeide for at innvandrere og deres barn skal få et mer tillitsfullt forhold til politiet. Handlingsplanen mot rasisme og diskriminering (2002-2006) inneholder tiltak med dette som målsetting. Det arbeides aktivt og målrettet med oppfølging av tiltakene i Handlingsplanen mot rasisme og diskriminering på Justis- og politidepartementets område. Status for oppføl-

ging av tiltakene kan finnes på Kommunal- og regionaldepartementets side på Internett¹⁶.

At enkelte utenlandske statsborgere med midlertidig, eventuelt ulovlig, opphold i Norge (såkalte uregistrerte utlendinger) begår kriminelle handlinger i Norge, er en stor utfordring i kjølvannet av en økende internasjonalisering som også omfatter kriminalitet. Dette er en kriminalpolitisk utfordring som ikke har noen direkte sammenheng med innvandrings- eller integreringspolitikk.

Regjeringen har satt i verk tiltak for å redusere tilstrømningen av asylsøkere med antatt grunnløse søknader til Norge. Fra 1. januar 2004 er det innført en saksbehandlingstid på 48 timer for asylsøkere med antatt grunnløse søknader. Det antas at dette vil bidra til å redusere kriminalitet begått av asylsøkere som ikke har et reelt beskyttelsesbehov. Utlendingsdirektoratet prioriterer sakene til personer som har begått kriminelle handlinger, slik at de raskt blir sendt ut av landet. Også politiet prioriterer arbeidet med slike saker, blant annet gjennom opprettelsen av og arbeidet som utføres av Politiets utlendingsenhet (tidligere Asytrans).

Utlendinger i Norge kan utvises dersom de er dømt for å ha begått straffbare handlinger. Dommen må være endelig før utvisning kan skje. Utlendinger med oppholdstillatelse i Norge soner vanligvis dommen i Norge. Et eventuelt utvisningsvedtak fattes i løpet av soningen. I noen tilfeller blir vedkommende overført til soning i andre land. For utlendinger uten oppholdstillatelse er det tilstrekkelig at de er dømt for et forhold med strafferamme på fengsel i mer enn tre måneder eller dersom de flere ganger i løpet av de siste tre årene er ilagt fengselsstraff. For utlendinger som har arbeids- eller oppholdstillatelse er strafferammen for utvisning fengselsstraff i mer enn ett år. Endringer i reglene for utvisning ble vedtatt av Odelstinget 10. juni 2004, jf. Ot.prp. nr. 51 (2003-2004), Innst. O. nr. 93 (2003-2004) og Besl. O. nr. 99 (2003-2004). Utlendinger med arbeids- eller oppholdstillatelse skal etter de nye reglene kunne utvises for visse straffbare forhold med en strafferamme på seks måneder eller mer. Dette gjelder straffebud knyttet til vold og trakassering, som pr. i dag ikke har en høy nok strafferamme til å kunne føre til utvisning av utlendinger med arbeids- eller oppholdstillatelse.

Utlendinger som fyller vilkårene for å få bosettingstillatelse kan utvises dersom vedkommende er straffet for forhold med en strafferamme på tre år eller mer, eller for narkotikaforbrytelser i hen-

¹⁶ <http://odin.dep.no/krd/norsk/publ/handlingsplaner>.

hold til straffeloven §§ 162 og 317. Odelstinget har vedtatt at strafferammen for dem som fyller vilkårene for bosettingstillatelse senkes fra fengsel i tre år eller mer til fengsel i to år eller mer. Ved en slik generell senking av strafferammen vil narkotikaforbrytelser omfattes. Henvisningen til over-

treddelse av straffeloven §§ 162 og 317 fjernes derfor fra utlendingsloven § 30 annet ledd bokstav b.

Når en norsk statsborger begår en kriminell handling, er utvisning et uaktuelt virkemiddel. Dette gjelder også for personer som har fått statsborgerskap i Norge etter søknad.

Litteraturliste og bakgrunnsstoff

- Aagedal, O. (2003): *Nasjonal symbolmakt*. Makt- og demokratiutredningen.
- Abid, S. (2003): Sjansegenerasjonen. Kronikk i *Dagbladet* 22.10.03.
- Ali, M. (1997): *Den sure virkeligheten*. Oslo: Tiden.
- Andenæs, K. et al. (2000): *Kommunikasjon og rettssikkerhet. Utlendings og språklige minoriteters møte med politi og domstoler*. Oslo: Universitetet i Oslo & NIBR.
- Andersen, A., Løwe, T. og Rønning, E. (2003): *Boforhold i storby*. Utredninger til Storbymeldingen, del 4. Notater 2003/36, Statistisk sentralbyrå.
- Ansari, A. og Quereshi, N. A. (1998): *Kolleger eller alibier*. Rapport 7/98. Høgskolen i Oslo.
- Bakken, A. (2003): *Minoritetsspråklig ungdom i skolen. Reproduksjon av ulikhet eller sosial mobilitet?* Rapport 15/03. Oslo: Norsk institutt for oppvekst, velferd og aldring.
- Bakken, A. (2003b): «Morsmålsundervisning og skoleprestasjoner» i *Tidsskrift for ungdomsforskning* 3(1): 3-23.
- Balvig, F. og Høigård, C. (1988): *Kriminalitet og straff i tall og tekst*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Barstad, A. og Kirkeberg, M. I. (2003): *Levekår og ulikhet i storby*. Utredninger til Storbymeldingen, del 2. Notater 2003/34. Statistisk sentralbyrå.
- Barstad, A. (1997): «Store byer, liten velferd? Om segregasjon og ulikhet i norske storbyer» i *Sosiale og økonomiske studier*. 97. Statistisk sentralbyrå.
- Barth, E., Brantsberg B. og Raaum O. (2002): «Inntektsutvikling for innvandrere» i *Søkelys på arbeidsmarkedet*. 19:135-146.
- Berg, B. (1998): *Innvandrere på arbeidsmarkedet*. Temahefte 3. SINTEF IFIM.
- Berg, E. (2003): *Samhandlingens monolog. En studie av interaksjon mellom klienter med innvandrerbakgrunn og ansatte i tiltaksapparatet for rusmiddelmisbrukere*. SIRUS-rapport nr. 1. Statens institutt for rusmiddelforskning.
- Berg, J. E. & Johansen, E. (2004): «Innlegges innvandrere oftere enn etniske nordmenn i akutt-psykiatriske avdelinger?» i *Tidsskrift for den norske Lægeforening* 2004, 124: 634-6.
- Berg, T., Bøhle Aarhus, K., Breivik, S., Indseth, T. og Bjerkås, T. (2003): *Forstå og bli forstått*. Humanistisk prosjektsemester, Universitetet i Oslo.
- Bilgic, S. (2000): *Integrering. Fra teori til praksis*. Oslo: Kulturbro Forlag.
- Bjørklund, T. og Kval, K. (2001): «Innvandrere og politiske valg. Fra objekt til subjekt» i *Samfunnsspeilet*. Temanummer om innvandrersrelatert statistikk. Nr. 2. Statistisk sentralbyrå.
- Birkemo, A. (2002): *Læringsmiljø og utvikling*. Pedagogisk forskningsinstitutt, Universitetet i Oslo.
- Blom, S. (2003): *Innvandrerens bostedssegregasjon i Oslo*. Upublisert manus. Statistisk sentralbyrå.
- Blom, S. (2002): «Innvandrerens bosettingsmønster i Oslo» i *Sosiale og økonomiske studier*. 107. Statistisk sentralbyrå.
- Blom, S. (1998): Reports: *Living Conditions among Non-western immigrants*. Statistics Norway.
- Bredal, A. (1999): *Arrangerte ekteskap og tvangsekteskap i Norden*. TemaNord 1999: 604. Nordisk Ministerråd.
- Bredal, A. (1998): *Arrangerte ekteskap og tvangsekteskap blant ungdom med innvandrerbakgrunn*. Kompetansesenter for likestilling.
- Brenna, L. R. (2004): *Sangam! Integrering og inkludering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Brochmann, G., Borchgrevink, T. og Rogstad, J. (2002): *Sand i maskineriet – Makt og demokrati i det flerkulturelle Norge*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Brox, O., Lindbekk T. og Skirbekk S. (red.) (2003): *Gode formål – gale følger? Kritisk lys på norsk innvandringspolitikk*. Oslo: Cappelen.
- Byberg, I. H. (red.) (2002): *Innvandrerkvinner i Norge: demografi, utdanning, arbeid og inntekt*. Statistisk sentralbyrå.
- Carling, J. (2004): *Mellom to hjemland – Migrasjon og integrasjon i en globalisert verden*. Foredrag på UDIs vårkonferanse 2004.
- Council of Europe (2000): *Diversity and Cohesion: new challenges for the integration of immigrants and minorities*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Canadian Heritage/Patrimoine canadien (2003): *Annual Report on the Operation of The Cana-*

- dian Multiculturalism Act 2001-2002*. Minister of Public Works and Government Services Canada. www.canadianheritage.gc.ca
- Dahl, G. (2002): *Innvandrere og trygd*. Notater 2002/55. Statistisk sentralbyrå.
- Djuve, A. B. og Pettersen H. C. (1998): *Må de være ute om vinteren? Oppfatninger om barnehager i fem etniske grupper i Oslo*. Fafo-rapport nr. 262. Oslo: Fafo.
- Djuve, A. B. og Hagen, K. (1997): «Etnisk segregasjon og sosiale kontaktflater», i O. Brox (red.): *Tett eller spredt. Om innvandrernes bosettingsmønster i Norge*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Djuve, A. B. og Hagen, K. (1995): *Skaff meg en jobb! Levekår blant flyktninger i Oslo*. Fafo-rapport 184. Forskningsstiftelsen Fafo.
- Drøpping, J.A. og Kavli H. C. (2002): *Kurs for arbeid. Norskopplæring og yrkesdeltakelse blant ikke-vestlige flyktninger og innvandrere*. Fafo-rapport nr. 387. Oslo: Fafo.
- Dzamarija, M.T. og Kalve T. (2004): *Barn og unge med innvandrerbakgrunn*. Rapport: 2004/31. Statistisk sentralbyrå.
- Ebeltoft, C. (2003): *Oppdragelse i minoritetsfamilier. Kontinuitet, endring og generasjonsrelasjoner i tenåringsfasen*. Hovedoppgave i sosiologi, Universitetet i Oslo.
- Eidsvåg, I. og Larsen, L. (red.) (1997): *Religion, livssyn og menneskerettigheter i Norge*. Nansenskolens årbok 1997. Oslo: Universitetsforlaget.
- Eidsvåg, I. (red.) (1993): *Felleskapsetikk i et flerkulturelt Norge*. Nansenskolens årbok 1993. Oslo: Universitetsforlaget.
- Engebrigtsen, A. og Farstad G.R. (2004): *Somalier i eksil i Norge. En kartlegging av erfaringer fra fem kommuner og åtte bydeler i Oslo*. NOVA Skriftserie 1/2004.
- Engelstad, F. og Ødegård, G. (red.) (2003): *Ungdom, makt og mening*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Epland, J., Pedersen, V., Kirkeberg, M. I. og Andersen, A. (2004): *Økonomi og levekår for ulike grupper*. Rapport 2004/2. Statistisk sentralbyrå.
- Epland, J. (2001): *Barn i husholdninger med lav inntekt: Omfang, utvikling, årsaker*. Rapport 2001/9. Statistisk sentralbyrå.
- Eriksen, T. Hylland (2004): *Røtter og føtter. Identitet i en omskiftelig tid*. Oslo: Aschehoug.
- Eriksen, T. Hylland (red.) (2001): *Flerkulturell forståelse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Eskild, A., Helgadottir, L.B., Jerve, F., Quigstad, E., Stray-Pedersen, S., Løset, Å. (2002): «Provosert abort blant kvinner med fremmedkulturell bakgrunn i Oslo» i *Tidsskrift for den Norske Lægeforening* 2002: 122:1355-7.
- EU-kommisjonen (2003): *The cost and benefits of diversity. A study on Methods and Indicators to Measure the Cost-Effectiveness of Diversity Policies in Enterprises*. The European Commission.
- Europarådet og Utdannings- og forskningsdepartementet (2004): *Language Education Policy Profile: Norway*.
- Fangen, K., Grønningæter, A., Lorentzen, T., og Øverås S. (2002): *Levekår og livskvalitet blant hivpositive*. Fafo-rapport nr. 402. Oslo: Fafo.
- Faulkner, D. (2004): *Civil renewal, diversity and social capital in a multi-ethnic Britain*. London: Runnymede Trust.
- Fevant, E., Røed, K., Westlie, L. og Zhang, T. (2004): *Veier inn i, rundt i og ut av det norske trygde- og sosialhjelpssystemet*. Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning. Rapport 6/2004.
- Fjelstad, Ø. og Linstad, M. (1999): *Pressen og de fremmede*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Folkehelseinstituttet (2003): <http://www.fhi.no/artikler/?id=28254> (tilgang 3.8.2004).
- Folkehelseinstituttet (2000): *The health of disadvantaged groups in Norway*.
- Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG) (2003): *Minoritetsspråklige foreldre – en ressurs for elevenes opplæring i skolen*. Resultat fra Kartleggingsundersøkelse om hjem-skole-samarbeid på 12 skoler i Oslo, Akershus, Buskerud og Østfold.
- Frønes, I. og Kjølrsrud, L. (red.) (2003): *Det norske samfunn*. Oslo: Gyldendal.
- Fuglerud, Ø. (red.) (2004): *Andre bilder av «de andre» – Transnasjonale liv i Norge*. Oslo: Pax Forlag.
- Føllesdal, A. (1999): «Hvorfor likhet, hva slags likhet? Normative føringer på forskning om makt og demokrati» i *Tidsskrift for samfunnsforskning* 24[2], 123-147.
- Gullestad, M. (2002): *Det norske sett med nye øyne*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gulløy, E., Blom, S. og Aall Ritland, A. (1997): *Levekår blant innvandrere 1996*. Dokumentasjonsrapport med tabeller. Notater 97/6. Statistisk sentralbyrå.
- Gundersen, F., Haslund, U., Hustad, A. E. og Stene, R. J. (2000): *Innvandrere og nordmenn som offer og gjerningsmenn*. Rapport 2000/18. Statistisk sentralbyrå.
- Grøtvedt, L. og Gimmestad, A. (2002): *Helseprofil for Oslo. Barn og unge*. Nasjonalt folkehelsein-

- stitutt, Oslo kommune. Program for storbyrettet forskning.
- Hansen, Å. K. Wagner. Foreløpig upubliserte resultater fra PIRLS-undersøkelsen. Stavanger: Senter for leseforskning.
- Hansen, T. (2004): *Storbyenes boligpolitikk for vanskeligstilte 1990-2001*. NBI-rapport 2004:117. Norges Byggeforskningsinstitutt.
- Hansen, T., Holm, A. og Østerby, S. (2004): *Bostedsløse i Norge i 2003 – en kartlegging*. NBI-prosjektrapport 2004:371. Norges Byggeforskningsinstitutt.
- Helse og rehabilitering/Norges Blindeforbund (utgivelsesår ukjent): *Usynlig i samfunnet*. Prosjektrapport om synshemmede med minoritetsbakgrunn.
- Hennum, N. (2004): *Forståelser av foreldreskap blant norske foreldre og minoritetsforeldre*. Foredrag holdt i Drammen 29.04.04 på konferansen «Ungdom og oppvekst i et flerkulturelt Norge.»
- Helseprofil for Oslo 2002*. Ungdomsdelen av helseundersøkelsen i bydeler og regioner i Oslo (Ung-HUBRO).
- Human Rights Service (2004): *Norske barn i utlandet: Ute av syne, ute av sinn*.
- Høgmo, A. (1998): *Fremmed i det norske hus: innvandreres møte med bygdesamfunn, småby og storby*. Oslo: Ad Notam.
- Høstmælingen, N. (red.) (2004): *Hijab i Norge: Trussel eller menneskerett*. Oslo: Abstrakt forlag.
- ICMPD rapport (2003): *Migrants, minorities and employment: Exclusion, discrimination and anti-discrimination in 15 member states of the European Union*. (International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)).
- Ingerslev, O. (2000): *Sundhedsforhold blandt indvandrere. Integration i Danmark omkring årtusindskiftet*. Rockwool Fondens Forskningsenhed, Mogensen G.V. og Matthiessen, P.C. (red.) Aarhus Universitetsforlag.
- Jacobsen, C. M. (2002): *Tilhørighetens mange former – unge muslimer i Norge*. Oslo: Pax Forlag.
- Kavli, H. C. (2001): *En dråpe, men i hvilket hav? Kontantstøttens konsekvenser for barnehagebruk blant etniske minoriteter*. Fafo-rapport nr. 349. Oslo: Fafo.
- Kavli, H. C. (2003): *Familietyper i et fleretnisk Norge*. Fafo: 24.10.2003.
- Kjeldstadli, K. (2003): *Norsk Innvandringshistorie*. Oslo: Pax forlag.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2002): *Regjeringens nasjonale dialogkonferanse 21. august 2002*. Rapport.
- Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (2004): *Vår felles framtid – bekymringer og forventninger*. Rapport fra KIMs landskonferanse 17. – 18. oktober 2003.
- Krogstad, A. (2002): *En stillferdig revolusjon i matveien. Etniske minoriteter og kulinarisk entreprenørskap*. Rapport 2002:7. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Kumar, L. (2001): *Djulaha! Om å forstå annerledeshet*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Kymlicka, W. (1995): *Multicultural citizenship: a liberal theory of minority rights*. Oxford: Clarendon Press.
- Lappegård, T. (2001): «Fruktbarhet blant innvandrerkvinner» i *Samfunnsspeilet*. nr. 2/2001.
- Laurtisen, K. og Berg, B. (2004): *Med kurs for tverrkulturell kompetanse – Hordalandsmodellen*. Hordaland fylkeskommune.
- Leirvik, O. (1998): «Kva er det som samlar og skiljer – kven? Erfaringar frå religionsdialog og livssynssamtale i Noreg» i *Flere religioner og livssyn – felles verdier?* Verdikommisjonen.
- Lie, Birgit (2003): *The triple burden of trauma, uprooting and settlement. A non-clinical longitudinal study of health and psychosocial functioning of refugees in Norway*. Doktorgrad ved det medisinske fakultet, Universitetet i Oslo.
- Lie, Birgit (1996): «Torturskader – en medisinsk utfordring: diagnostisering og behandling av falanga» i *Tidsskrift for Den norske lægeforening*. 1996: 116: 9, 1073-75.
- Lie, Benedicte (2004): *Fakta om ti innvandrergupper i Norge*. Rapport: 2004/14. Statistisk sentralbyrå.
- Lie, Benedicte (2004b): *Ekteskapsmønstre i det flerkulturelle Norge*. Rapport: 2004/1. Statistisk sentralbyrå.
- Lie, Benedicte (2003): «Store forskjeller i innvandreres utdanningsnivå» i *Samfunnsspeilet* nr. 3/2003. Statistisk sentralbyrå.
- Lie, E. Myhre (2000): *Innvandrere og kriminalitet*. OP-magasin nr. 1-2000. Oslo Politikammer.
- Lien, I. (2004): *Ugripelig ung. Kriminalitetsforebygging og gjengbekjempelse i innvandringsmiljøene*. NIBR-rapport 2004:14.
- LO (2003): Samfunnsnotat 17/2003.
- Lundh, C. et al. (2003): *Arbete? Var god dröj! Invandrare i välfärdssamhället*. Stockholm: SNS Förlag, (Välfärdspolitiska rådets rapport).
- Læringssenteret (2003): *Karakterstatistikken, videregående opplæring*. Internt notat.
- Lødding, B. (2003): *Ut fra videregående. Integrasjon i arbeid og utdanning blant minoritetsungdom i det første Reform 94-kullet*. NIFU-Rap-

- port 1/2003. Oslo: Norsk institutt for studier av forskning og utdanning.
- Melve, J. (2002): *Innverknad i lokale avgjerdsprosessar. Lokale dialogfora som grunnlag for innverknad for minoritetar og deira organisasjonar*. IMER Norge/Bergen Rapport.
- Mikkelsen, F. (red.) (2003): *Innvandrerorganisasjoner i Norden*. Nordisk Ministerråd.
- Modood, T. et.al (1997): *Ethnic Minorities in Britain. Diversity and Disadvantage*. Policy Studies Institute: University of Westminster.
- Moen, B. (2003): *Usynlige eldre. Tiltak for mennesker med funksjonshemming fra minoritetsetnisk gruppe*. Nasjonalt kompetansesenter for aldersdemens. FoA-rapport 2003.
- Moseng, B. Ulstein (2003): *Lesbiske og homofile med innvandrerbakgrunn. En pilotundersøkelse*. NOVA-rapport 14/03.
- Nielsen, J. C. (1997): *Tosprogede elevers dansk kundskaber på folkeskolens ældste klassetrinn*. København: Danmarks Pædagogiske Institut.
- OECD (2002): *Gjennomgang av politikk for yrkesveiledning*. Landrapport om Norge.
- Onsager, K. og Sæther, B. (2001): *Etniske entreprenører og selvsyssetting. En studie innenfor matnæringer i Oslo*. NIBR prosjektrapport: 6.
- Opheim, V. og Støren, L. A. (2001): *Innvandrerungdom og majoritetsungdom gjennom videregående til høyere utdanning. Utdanningsforløp, utdanningsaspirasjoner og realiserte utdanningsvalg*. Oslo: NIFU. Rapport 7/2001.
- Opheim, V. og Støren, L. A. (2001b): *Selektert til suksess*. NIFU Skriftserie nr. 22/2001.
- Oppedal, B. (2004): *Adolescent mental health in multi-cultural context – A critical view on the concept and measurement of social support in research on adolescent mental health*. Doktorgrad ved psykologisk institutt, Universitetet i Oslo.
- Parekh, B. (2000): *Rethinking multiculturalism: cultural diversity and political theory*. New York : Palgrave.
- Politidirektoratet (2003): *Kriminalitet begått av asylsøkere og andre utlendinger med tidsbegrenset opphold*. Håndbok.
- Predelli, L. N. (2003): *Økt kvinnemakt? Minoritetskvinnens organisering, deltakelse og innflytelse på offentlig politikk*. NIBR.
- Prieur, A. (2004): *Balansekunstnere: Betydningen av innvandrerbakgrunn i Norge*. Oslo: Pax forlag.
- Rademakers, J. (2001): *Abortus i Nederland 1993-2000*. Report, Summary, STISAN, Aarhus.
- Regeringskansliet, Kulturdepartementet (2000): *Begreppet invandrare – användningen i myndigheters verksamhet*. Stockholm. 2000: 43.
- Repstad, P. (2003): «Privat og forankret – religion og livssyn i dagens Norge» i Frønes, I. og Kjølørød, L. (red.) *Det Norske samfunn*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Rogstad, J. (2000): *Mellom faktiske og forestilte forskjeller. Synlige minoriteter på arbeidsmarkedet*. Rapport 17:2000. Institutt for samfunnsforskning.
- Seippel, Ø. (red.) (2002): *Idrettens bevegelser: Sosiologiske studier av idrett i et moderne samfunn*. Oslo: Novus Forlag.
- Sejerssted, F. (1997): «Den gamle og den nye kommunikasjonsstat» i *Nytt Norsk Tidsskrift* 14: 216 – 227.
- Selte, S. Valseth (1998): *Likere enn vi tror? Oslojenter med ulik kulturell bakgrunn og deres opplevelse av forholdet til foreldrene*. NOVA-rapport 23/98.
- Senter mot etnisk diskriminering (SMED): Årsrapport 2001, 2002 og 2003: *Underveis mot et bedre vern*.
- Skaaden, H. (2000): *Tolkevirkosomhet i offentlig sektor. En statusrapport*. Utlendingsdirektoratet.
- Skjelbred, D. og Aamodtsbakken, B. (2003): *Det flerkulturelle perspektivet i lærebøker og andre læremidler*. Sluttrapport. Eik: Høgskolen i Vestfold.
- Smith, L. og Lødrup, P. (2004): *Barn og foreldre. Forholdet mellom barn og foreldre etter barneloven av 1981 med senere endringer*. 6. utgave. Oslo: Gyldendal Akademisk Forlag.
- Sosial- og helsedirektoratet (2003): *Retningslinjer for helsetjenestetilbud til flyktninger og asylsøkere*.
- Statistisk sentralbyrå (2003): *Notat om straffede innvandrere i perioden 1998-2002, med hovedvekt på 2002*.
- Statistisk sentralbyrå (2003): *Statistikk over legemeldt sykefravær*.
- Statistisk sentralbyrå (2001): *Fritidsaktiviteter. En mosjonerende befolkning* (basert på Levekårsundersøkelsen 2001).
- Statistisk sentralbyrå (1996): «Undersøkelsen Levekår blant innvandrere 1996» i *Samfunnsspeilet* 4/97.
- Stoltenberg, C. (1998): *Birth defects, stillbirth and infant death. Epidemiological studies of the effect of consanguinity and parental education on births in Norway 1967-1995*. Norsk Epidemiologi årg. 8. supp. Nr. 2.
- Strandbu, Å. og Bjerkeset, S. (1998): *Ungdom og idrett i et flerkulturelt samfunn*. NOVA skriftserie 6/1998.
- Støren, L. A. (2004): *Arbeidsledighet og overkvalifisering blant ikke-vestlige innvandrere med høy*

- utdanning. Analyser av Kandidatundersøkelsen 2002.* NIFU skriftserie 7/2004.
- Støren, L. A. (2003): *Videregående opplæring gjennom ti år blant jenter og gutter, minoritet og majoritet. Progresjon, søkemønster og tilgang på læreplasser.* NIFU skriftserie nr. 36/2003. Oslo: Norsk institutt for studier av forskning og utdanning.
- Støren, L. A. (2002): «Minoritetsungdom i videregående opplæring: en økende andel fullfører, men utfordringene er fortsatt store» i *Tidskrift for ungdomsforskning* nr. 2/2002: s. 109–118.
- Syed, H. R. og Vangen, S. (2004): *Health and migration: A review.* NAKMI.
- Søholt, S., Ekne Ruud, M. og Holm, A. (2003): *Offentlige strategier for boligetablering blant etniske minoriteter.* Prosjektrapport 354. Norges Byggforskningsinstitutt.
- Søholt, S. (2001): *Oppvekst i to multietniske boligområder i Oslo.* Prosjektrapport 313. Norges Byggforskningsinstitutt.
- Søholt, S. (1999): *Om lovgiving og diskriminering på boligmarkedet.* Byggforsknotat 33/99. Norges Byggforskningsinstitutt.
- Sørheim, T.A. (2000): *Innvandrere med funksjonshemmede barn i møte med tjenesteapparatet.* Oslo: Gyldendal Akademiske.
- Tajik, H. (red.) (2001): *Svart på hvitt.* Oslo: Tiden Norsk Forlag.
- Togeby, L. (2000): *De etniske minoriteters politiske deltakelse.* Social Forskning, desembernummer, s.24.
- Tysse, T.I. og Keilmann, N. (1998): *Utvandring blant innvandrere 1975-1995.* Rapport 98/15. Statistisk sentralbyrå.
- Tænketanken om utfordringer for integrationsindsatsen i Danmark (2004): *Udlændinge- og integrationspolitikken i Danmark og udvalgte lande.* Ministeriet for flyktninge, indvandrere og integration. www.inm.dk
- UNDP (2004): *Human Development Report 2004: Kulturell frihet i en mangfoldig verden.* Sammen drag.
- U.S. Department of Commerce (2000): *United States Census 2000.* www.census.gov/
- Utlendingsdirektoratet (2003): *Rapport om rasisme og diskriminering i Norge 2001-2002.*
- Utlendingsdirektoratet (2002): *Rammer for integreringspolitikk, en sjekkliste for et helhetlig og langsiktig integreringsarbeid.* Europarådsrapport oversatt og med forord av Utlendingsdirektoratet.
- Utlendingsdirektoratet (2001): *Ny start. Bosetting og kvalifisering av nyankomne innvandrere i kommunen.* Rapport for 2002.
- Utlendingsdirektoratet (1998): *Deltakelse eller utestengning. Kommunene, innvandrerne og integreringen.* UDIs kartlegging.
- Vassenden, K. (red.) (1997): *Innvandrere i Norge. Hvem er de, hva gjør de og hvordan lever de?* Statistisk sentralbyrå.
- Vatne, S. Pettersen (2003): *Bosettingsmønster og segregasjon i storbyregionene. Ikke-vestlige innvandrere og grupper med høy og lav utdanning.* Utredninger til Storbymeldingen, del 1. Notater 2003/33. Statistisk sentralbyrå.
- Wikan, U. (2003): *For ærens skyld. Fadime til ettertanke.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Wikan, U. (2002): *Generous Betrayal. Politics of Culture in the New Europe.* University of Chicago Press.
- Ytrehus, L. A. (1998): *Avmakt: flyktningers erfaringer og behov i møte med det offentlige. En kvalitativ levekårsundersøkelse blant bosniske og irakiske flyktninger i en bydel.* Bergen: Bergen kommune.
- Ytrehus, S. (2004): *Fattige barn i Norge. Hvem er de og hvor bor de?* FAFO rapport 445.
- Øia, T. (2003): *Innvandrerungdom – kultur, identitet og marginalisering.* NOVA-rapport 20/2003.
- Østberg, S. (2003): *Muslim i Norge – religion og hverdagsliv blant unge norsk-pakistanere.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Østby, L. (red.) (2004): *Innvandrere til Norge – Hvem er de og hvordan går det med dem?* (foreløpig tittel). Rapport fra Statistisk sentralbyrå under utgivelse.
- Østby, L. (2002): *Demografi, flytting og boligbehov på 1990-tallet.* Rapport 5/2002. Statistisk sentralbyrå.
- Østby, L. (2001): *Flyktningers sekundærflytting under 1990-tallet.* Rapport 22/2001. Statistisk sentralbyrå.
- Østby, L. (2001b): *Beskrivelse av nyankomne flyktningers vei inn i det norske samfunn.* Notater nr 23/2001. Statistisk sentralbyrå.
- Østby, L. (2001c): «Hvorfor fokusere på innvandrerne?» i *Samfunnsspeilet. Temanummer om innvandrrelatert statistikk*, nr. 2. Statistisk sentralbyrå.
- Øzerk, K. Z. (2003): *Sampedagogikk.* Oplandske bokforlag.
- Øzerk, K. Z. (1992): *Tospråklige minoriteter. Sirkulær tenkning og pedagogikk.* Oslo: Oris forlag.

I forarbeidene til meldingen bestilte Kommunal- og regionaldepartementet korte problemnotater eller faglige innspill på oppgitte tema fra følgende:

Antirasistisk senter, Loveleen Rihel Brenna (leder FUG og forfatter), Berit Berg (SINTEF – IFIM), Grete Brochmann (Institutt for samfunnsforskning), Anne Britt Djuve (Forskningssiftelsen FAFO), Andreas Føllesdal (ARENA – Univer-

sitetet i Oslo), Øyvind Fuglerud (NOVA), Kåre Hagen (ARENA – Universitetet i Oslo), Hanne Kavli (Forskningssiftelsen FAFO), Oddbjørn Leirvik (Teologisk fakultet, Universitetet i Oslo), Håkon Lorentzen (Institutt for samfunnsforskning), MiRA-senteret, Francis Sejersted (Institutt for samfunnsforskning), og Unni Wikan (Sosi-
alantropologisk institutt – Universitetet i Oslo).
