

## **Antirasistisk Senters høringsuttalelse til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet**

### **NOU 2011:14 Bedre integrering**

Antirasistisk Senter har kommentert på utvalgte kapitler i utredningen. Disse kapitlene er:

- Kapittel 4      Overblikk: Hvordan går det med integreringen i Norge?
- Kapittel 6      Arbeid og sysselsetting
- Kapittel 7      Utdanning
- Kapittel 8      Voksenopplæring og grunnleggende kvalifisering av nyankomne innvandrere
- Kapittel 9      Bedre bruk av innvandrernes medbrakte kompetanse
- Kapittel 10:    Demokrati og deltakelse: formelle og uformelle integreringsarenaer
- Kapittel 11:    Felleskap: verdier og konfliktløsning

## Kapittel 4

### Overblikk: Hvordan går det med integreringen i Norge?

#### Flere bør omfattes av integreringstiltak

Antirasistisk Senter mener at flere bør omfattes av integreringstiltak enn det som skjer under dagens ordning. Integreringspakker rettet mot arbeidsinnvandrere og deres familier bør innføres og det bør bygges videre på støtteordninger som er gitt til for eksempel polske organisasjoner i Norge.

Mentorordninger kan vise til gode resultater i mange land og mentor- og guideordninger bør brukes i mye større grad også i Norge. Det bør gis systematisk støtte til mentorprogrammer.

Antirasistisk Senter støtter utvalgets understreking av forskjellig fokus på nyankomne innvandrere og etterkommere.

#### Obligatorisk prøve i norsk og samfunnskunnskap

Antirasistisk Senter støtter utvidet antall norsktimer og utvidet timeantall til 2400 for de som trenger det. Antirasistisk Senter støtter også obligatorisk prøve i norsk og samfunnskunnskap under visse forutsetninger: Hvis obligatorisk prøve innføres er det vesentlig at samfunnsfag- og norskopplæringen er gratis, tilgjengelig, individuelt tilpasset og holder en høy kvalitet. Prøvene bør ikke innføres før det statlige tilsynet med introduksjonsprogrammet er etablert og før kommunene eventuelt er pålagt å føre internkontroll. Det må også sikres at det er en reell mulighet for dispensasjon fra prøvekravet og reell mulighet til forlenget tidsbruk på prøvene.

#### Statsborgerskap

Antirasistisk Senter støtter videreføring av statsborgerskapsseremonier, men støtter ikke innføring av statsborgerskapsprøve for å oppnå statsborgerskap (se for øvrig kommentarer om statsborgerskap til Kapittel 11).

#### Poengsystem

Utvalget har valgt å nevne det danske poengsystemet. Etter utvalgets arbeid ble avsluttet har Danmark fått ny regjering som i sitt regjeringsgrunnlag har fjernet det omstridte poengsystemet. Det er lite som tyder på at systemet virket inkluderende eller integreringsfremmende, tvert i mot har både debatten rundt innføringen av systemet og selve systemet sannsynligvis virket ekskluderende. Antirasistisk Senter ser ingen grunn til å innføre dette i Norge.

#### Innvandrings- og integreringspolitikk

Som utvalget påpeker henger innvandrings- og integreringspolitikken sammen. Antirasistisk Senter mener at det er riktig å beholde dagens ordning hvor ulike departementer har ansvar for feltet og hvor et departement har en samordnende rolle. Antirasistisk Senter ønsker ikke innføring av et eget departement, slik noen land har valgt. Danmark går også vekk fra denne ordningen med ny regjering.

Det er også viktig å understreke at den offentlige debatten om innvandringspolitikk også påvirker selve integrerings- og mangfoldsdebatten. Dette er ikke to separate debatter og det er ikke to separate politikfelt.

### **Integreringsmonitor**

Antirasistisk Senter støtter innføringen av en integreringsmonitor basert på flere variabler enn de eksisterende. Vi anbefaler at monitoren også har plass til kvalitative undersøkelser og har fokus på diskriminering herunder opplevd diskriminering (se for øvrig kommentarer til Aktivitets- og rapporteringsplikten i Kapittel 6).

### **Verdier og synspunkter på integrerings- og inkluderingspolitikken**

Antirasistisk Senter mener selvfølgelig at det er viktig at et samfunn har en felles sammenhengskraft. Vi støtter ministerens forslag om demokrati, likestilling og sosial likhet som felles verdier (se for øvrig kommentarer til Kapittel 11).

Vi er sterkt kritiske til utvalgets ensidige fremstilling av synspunkter og holdninger til integrerings- og inkluderingspolitikken. Her unngår man for eksempel helt å nevne Integrerings- og mangfoldsdirektoratets mediestatistikk fra 2009 som viser den overveldende slagsiden den offentlige debatten har hatt mot en negativ fremstilling av norske muslimer og man hopper bukk over både LDOs og NGO-enes CERD-rapporter som peker på en tilsvarende utvikling i den offentlige debatten. I stedet velger man et noe tilfeldig utvalg av artikler og utsagn som i liten grad representerer den offentlige debatten på feltet.

Vi stiller oss undrende til bruken av utvalgets dialogomat. Antirasistisk Senter og ungdommene knyttet til Senteret var for eksempel ikke kjent med dialogomaten. Det er velkjent at mye av nettdebatten om innvandring er ensidig og preget av lite reell debatt. Vi skulle ønske at det var informert bredere om dialogomaten slik at flere miljøer hadde hatt mulighet til å komme med innspill.

## Kapittel 6 Arbeid og sysselsetting

### 6.6.7 Aktivitets- og rapporteringsplikt

Forslag til tiltak, lovendring:

Aktivitets- og rapporteringsplikten på etnisk mangfold i bedriftene må utvides til å omfatte rapportering på etnisk mangfold og rapportere på tilstand på likestilling i forhold til etnisk bakgrunn blant ansatte, tilsvarende rapporteringsplikten på likestilling i forhold til kjønn som gjelder alle arbeidsgivere. Uten rapport på status er det umulig å måle framgang.

Begrunnelse: Evalueringen av aktivitets- og rapporteringsplikten viser at det kun er et fåtall av bedriftene som har "ambisiøse planer og tiltak" for å motvirke diskriminering, ca. halvparten oppgir at de har formulert konkrete planer og bare 1 av 3 svarer at plikten har påvirket mangfoldsarbeidet i bedriften. Når svarprosenten er på 43 % er ikke dette noe imponerende resultat. Dette verktøyet fører nok til noe forbedring innen enkelte sektorer, men det er trolig personavhengig hvorvidt det faktisk brukes konstruktivt.

Det mangler et måle- og indikatorsystem for tilstand i forhold til etnisk mangfold i arbeidslivet. Arbeidsgivers rapporteringsplikt på kjønn omfatter også rapportering av sammensetning av arbeidsstokken, fordeling i forhold til kjønn på variablene heltid/deltid, lønn og stillingsnivå. Slik statusrapportering er ikke pålagt i forhold til etnisk mangfold. Under henvisning til konklusjonen i utredningens kapittel 4.6 foreslår Antirasistisk Senter at tilsvarende rapporteringsplikt innføres på etnisitet: *Det er viktig å etablere et heldekkende måle- og indikatorsystem som registrerer utviklingen på prioriterte områder over tid, og som sammen med annen kunnskap kan gi grunnlag for å utforme nye tiltak. I Norge er det utviklet gode registerdata som gir muligheter for monitorer og andre tidsstudier av utviklingen over tid.*

### 6.8.1 Aktivitetsplikt

Det er viktig at aktivitetsplikten blir innholdsrik og givende for deltageren. All aktivitet er ikke nødvendigvis god aktivitet. For at aktivitetsplikten ikke skal fungere mot sin hensikt bør den enkelte deltager få være med i prosessen for å finne en aktivitet som gir mening, progresjon og kompetanse.

### Trygdeytelser

Vi tror forskjellene mellom innvandrere og øvrig befolkning ikke er så stor som antatt når man sammenligner årsakene til trygdeytelser. Både innvandrerne og de etnisk norske dette gjelder kan ha noenlunde samme historikk når det gjelder tidligere arbeidsforhold, type jobb, mengde jobb, mye flytting, sykdomsbilde etc. Vi tror ikke det er gunstig å se på innvandrerbefolkningen som en gruppe når det gjelder overgang til trygdeytelser.

### 6.6.9 Kvotering

Å pålegge bedrifter å ansette innvandrere kan virke mot sin hensikt. Dette tror vi gjelder både bedriften det angår og de ansatte med minoritetsbakgrunn. Vi mener fokus må være gjennomgående mangfoldsarbeid med fokus på kompetanse og breddekruttering, synlighet og å få de beste hodene til bedriften uavhengig av bakgrunn.

Det fremstår av NOU'en at utvalget har vært uenige rundt spørsmål om kvotering. Vårt standpunkt er at kvotering ikke er den eneste løsningen. Moderat kvotering kan være et godt virkemiddel, men det bør også fokuseres på fordelene ved å ansette kompetente medarbeidere med utfyllende kunnskap. Man bør omdefinere hva som er kompetanse. Den sammensatte kompetansen, deriblant antall språk, kunnskap om segment etc. er kompetanse som må verdsettes i en rekrutteringsprosess, og som må vektes når to "like" kandidater skal sammenlignes. Dette kan ressursmiljøene mye om, og vi foreslår at det samarbeides med slike miljøer som for eksempel Alarga og JobbX Karrieresenter, på Antirasistisk Senter om dette, da de har kunnskap på feltet og samarbeid med flere bedrifter.

### **6.8.3 HMS og diskriminering i arbeidslivet**

Vi stiller oss positivt til at inkludering skal være en integrert del av norske bedrifter. Vi støtter også forslaget om opplæring og kompetanseutvikling om diskrimineringens art etc. og at dette kan gjennomføres som en del av HMS-opplæringen.

Vi støtter imidlertid ikke utvalgets forslag om å innlemme aktivitets og rapporteringsplikten i det ordinære HMS-arbeidet. HMS-arbeidet er reaktivt og forebyggende, likestillingsarbeid må være proaktivt. Arbeids- og lønnsforhold, rekruttering, forfremmelser og egenutvikling er elementer i arbeid for likestilling og mot diskriminering. Dette er ledelsesansvar. Det er heller ingen særlig grad av overlapping mellom HMS-arbeidet og likestillingsarbeidet. (Ref. LDOs høringsuttalelse til Graverutvalgets utredning om helhetlig diskrimineringsvern, 18.12.2009.)

### **6.8.3 Unge med innvandrerbakgrunn**

Utvalget konkluderer med at arbeidspraksis fungerer i liten grad. Likevel oppfordres det til at innvandret ungdom med kort botid skal ut i språk-/ arbeidspraksis. Dette mener vi er lite hensiktsmessig. Resultater viser at praksisplassen ikke resulterer i jobb. I de fleste tilfeller gjenspeiler ikke praksisplassen ambisjonsnivået for ungdommene. Ved hele tiden å gå fra praksisplass til praksisplass på midler fra NAV vil ikke ungdommene oppleve mestring. Dårlig oppfølging fra arbeidsgiver og NAV medfører lav kvalifisering. Dette bidrar ikke til å skape attraktive arbeidssøkere og fører til lav motivasjon.

De første jobbene spiller en viktig rolle når ungdommene skal bygge et profesjonelt nettverk og bygge CV for videre arbeid og karriere. Vi anbefaler at ungdommene i tillegg til arbeidspraksis/praksisplass skal få tilbud om korte og effektive kurs som har som mål å få dem raskt ut i ordinære stillinger, da det gir både raskere integrering og bedre norskkunnskaper når ungdommene er en del av et arbeidsmiljø som ordinær arbeidstaker. Bedriften får også mer utbytte av den enkelte, da de faktisk gjør en reell jobb for bedriften. Vi foreslår JobbX Karrieresenters tre dagers kurs som har gode resultater og får 70 % av deltakerne sine ut i ordinære stillinger.

### **6.8.6 Overkvalifisering**

Vi mener at arbeidsgiver skal spille en større rolle i forbindelse med kvalitetssikring av kompetanse fra hjemlandet. Formalkravene i Norge gjør at man går glipp av nødvendig erfaring og realkunnskap hos innvandrere. Arbeidsgivere som ser at de har overkvalifiserte personer i ulike stillinger bør ha plikt til å hjelpe disse ut i stillinger som passer deres kompetanse. Tillitsvalgt i Hennig Olsen i Kristiansand er svært opptatt av dette og kan bidra med tips på hvordan dette gjøres i praksis.

## Kapittel 7 Utdanning

### Generelt

Hovedinntrykket fra utredningen er at det er gjort grundig research når det gjelder situasjonen i utdanningssektoren. Kapittelet bærer likevel preg av at det er flere forfattere, og kan derfor innimellom bli selvmotsigende. Det påpekes i utredningen at begrepsbruken har store variasjoner, for eksempel mellom ulike opplæringsnivåer og mellom (fylkes-)kommuner (7.8.3). Allikevel er begrepsbruken noe utydelig også i utredningen. Minoritetsspråklig brukes blant annet om personer som ikke har norsk eller samisk som morsmål (boks 7.1), og om personer som har to foreldre med annet morsmål enn norsk, samisk, dansk, svensk og engelsk (tabell 7.2). I begge disse tilfellene gjøres det rede for hva man mener med minoritetsspråklig, men i teksten er det uklart hvilken definisjon det refereres til. Figur 7.1 viser minoritetsspråklige barn (andel av barn med innvandrerbakgrunn) mot barn i alt i barnehage, mens det i teksten refereres til at figuren viser andel minoritetsspråklige barn i barnehage i forhold til barn med innvandrerbakgrunn i alt.

Det påpekes også i utredningen at i en inkluderende skole erkjennes kulturelt og språklig mangfold som normaltstanden i ethvert klasserom (7.8.2), og at individuell tilpasning kommer etterpå uavhengig av individuelle forutsetninger og behov. Samtidig påpekes det flere steder at det er behov for mer bruk av særtiltak og oppmerksomhet rundt innvandrerbefolkningens særskilte behov og ressurser. Innvandrerbefolkningen sees dermed som en ensartet gruppe, selv om det påpekes store forskjeller avhengig av botid og bakgrunn ellers i utredningen.

Under tiltak rettet mot opplæringsloven foreslår utvalget at læreplaner og pensum på alle opplæringsnivåer må ha et tydelig mangfoldsperspektiv. Hva som ligger i dette forslaget er uklart.

Forslag: Læreplaner og pensum må legges opp slik at vi får reell sjanselighet når det gjelder utdanning. Også verktøy for kartlegging av elever må tilpasses de som skal kartlegges.

### 7.2.1 Oversikt over innvandreres situasjon på utdanningsfeltet

Utredningen oppgir sosial bakgrunn, språkvansker og monokulturelle holdninger og praksiser som hovedårsaker til resultatforskjeller mellom personer med innvandrerbakgrunn og befolkningen for øvrig. Forslag til tiltak mot disse feltene tar i liten grad for seg hvordan de monokulturelle holdningene og praksis kan endres. Det bør også klargjøres at man i denne sammenhengen snakker om majoritetsbefolkningens/skolesystemets holdninger og praksis. Det blir videre gitt en relativt god dokumentasjon på disse tre hovedårsakene. Det problematiseres i liten grad hvorfor tendensen varierer med landbakgrunn, selv om det oppgis noen mulige årsaker.

Det er vanskelig å se at kulturforskjeller og "språklig avstand" til norsk skal føre til at ungdom med vietnamesisk og srilankisk bakgrunn har bedre resultater enn ungdom med chilensk bakgrunn.

### 7.3. Barnehage

Som et ledd i tiltak mot språkvansker påpekes det at barnehagedeltakelse har god effekt på språkutvikling, men at de som trenger det mest i mindre grad enn andre går i barnehage. Dette ses i sammenheng med bruk av kontaktstøtte. Uten å ta stilling til om hvorvidt kontaktstøtte bør fjernes, er det nærliggende å foreslå at argumentet om bedret språkutvikling i større grad bør brukes overfor

foreldre som ikke har barn i barnehage, og som snakker et annet språk enn norsk hjemme. De fleste foreldre ønsker det beste for sine barn. Det har vært gjort forsøk (bl.a. i Grorudsatsningen) hvor hver enkelt familie med barn i førskolealder har blitt kontaktet, om nødvendig med hjelp av tolk, for å forklare hva barnehage er og hvorfor barn bør gå der før skolestart. I disse forsøkene har kontantstøtten hatt liten betydning, selv om det skal sies at tilbudet som ble gitt var gratis for 5-åringer.

I tillegg påpekes det at utbyggingen av barnehageplasser har ført til for stor bruk av ufaglært personale. Videre i sammenheng med dette at det målrettede integreringsarbeidet i barnehagen har stor betydning for barnas læringsutbytte, og at det er store kvalitetsforskjeller i det pedagogiske tilbudet.

Forslag: Påvist sammenheng mellom språkutvikling, deltakelse i barnehage, og fullføring av videregående og høyere utdanning burde føre til tiltak direkte rettet mot barnehagesektoren. I tillegg må språkstimuleringsstilbud gis til alle barn, også de som i varierende grad behersker norsk.

Det forutsettes en økning i barnehagedeltakelsen for minoritetsspråklige barn, enten ved å dekke gapet mellom majoritetsspråklige og minoritetsspråklige, eller ved å få en barnehagedeltakelse på minst 95 % av alle barn. Begge alternativene gjelder barn fra 1 til 5 år, og utregningene forutsetter fulltidsplasser. Som nytte- og kostnadsberegning ville det vært nyttig med en analyse av forskjell på deltids- og fulltidsdeltakelse i barnehage (evt øvrige språkstimulerings tiltak).

Forslag om tiltak (7.8.4) bør også knyttes opp mot økt barnehagedeltakelse, gjerne i form av deltidsplasser. At kontantstøtteordningen avvikles og frigitte midler omfordelles til utvikling av gratis språkstimulerings tiltak er et lite forpliktende forslag.

Forslag: Hvis kontantstøtteordningen avvikles bør frigitte midler brukes ikke bare til utvikling av tiltak, men også til styrking av eksisterende tiltak og tilbud om gratis barnehage.

#### **7.4. Grunnskole**

Flerspråklighet bør sees på som en ressurs i norsk skole, noe utredningen også poengterer. Utvalget foreslår økt satsing på skolestøttende aktiviteter for barn med innvandrerbakgrunn med svake faglige forutsetninger, og at det må inneholde et element av aktiv foreldreinnsats (7.8.5). Det er uklart hvordan dette tiltaket vil føre til resultatforbedring for elevgruppen, samtidig som forslaget virker stigmatiserende både for elever og foreldre. Når det gjelder minoritetsspråklige elever som selv er innflyttet i eller nær skolealder er det en forutsetning at disse får morsmålsundervisning og / eller særskilt tilrettelagt språkundervisning.

#### **7.5 Videregående opplæring**

Det pekes på at det er store mangler i kunnskapen om og praktiseringen av språkopplæringen, også i videregående skole (7.8.6). Det vises også til manglende kompetanse blant aktørene i videregående opplæring (7.5.2). Når det gjelder forslag om generell rett til læreplass (7.8.6.2), burde dette sees som en videreføring av generell rett til skoleplass. Det må også være mulig å øke innsatsen og kompetansen for aktørene for å finne læreplasser. Det har vært gjort forsøk med tettere oppfølging og bedre forberedelse av elever på hvordan de bør presentere seg selv, som har ført til at elever som skolen ikke har klart å skaffe læreplass har klart det selv (bl.a. gjennom jobbsøkerkurs hos JobbX Karrieresenter). Samme sted (7.8.6.2) foreslår utvalget økt bruk av praksisbrevordningen og lærekandidatordningen for elever med innvandrerbakgrunn. Siste del av forslaget bør strykes,

ordningene bør økes for alle elever. Hvis ikke står vi i fare for å øke de sosioøkonomiske forskjellene mellom majoritetsbefolkningen og minoritetsbefolkningen.

Utredningen legger som premiss at alle skal gjennom videregående skole, evt. også høyere utdanning, fordi forskjellen i tilgang på arbeidsmarkedet er signifikant mellom personer uten og med utdanning. For en stor gruppe elever, uavhengig av bakgrunn, er skolen som den er i dag altfor teoretisk. For mange av disse er andre kompetansehevende ordninger utenfor skoleløsningsen for å komme inn i arbeidslivet.

Tiltak: Eksisterende kompetansehevende tiltak må styrkes, og en må satse på å finne nye måter utenfor skolesystemet å øke kompetansen til denne gruppen på.

Utvalget foreslår en styrking av rådgivingstjenestens flerkulturelle kompetanse (7.8.6.1), uten at det er klart hva som ligger i dette. Ved en rekke videregående skoler er det ansatt minoritetsrådgivere (7.5.2) som primært skal arbeide med å forebygge tvangsekteskap.

Tiltak: Ordningen med minoritetsrådgivere bør evalueres, og om mulig omdefineres dersom ordningen ikke fungerer som den skal.

## 7.6 Høyere utdanning

Det påpekes at ungdom som har innvandrete foreldre men selv er født i Norge (særlig gutter) i større grad faller ut av videregående utdanning, men at de også i større grad fullfører høyere utdanning. Det påpekes også at elever med innvandrerbakgrunn oppnår signifikant svakere resultater på nasjonale prøver og i form av grunnskolepoeng (7.2.1). Hvorvidt personer som fullfører høyere utdanning også har svakere resultater nevnes ikke. Det blir nevnt i utredningen at den sosiale mobiliteten til norskfødte med innvandrerforeldre er større enn hos majoritetsbefolkningen. Innenfor mange yrkesgrupper gjenspeiles ikke befolkningens sammensetning. Utredningen fastslår at det bør sørges for god rekruttering innenfor noen av disse utdanningene, som politi-, lærer-, barnevernspedagog- og sosionomutdanningen (7.6.1). Det er uheldig hvis ansvaret for rekrutteringen til disse utdanningene kun legges på de potensielle studentene selv og deres familier/nettverk/organisasjoner. Hvis yrkene oppfattes som trygge, godt betalte og lette å få seg jobb i, vil rekrutteringen øke. Det må ikke være den enkelte students ansvar å sørge for rekrutteringen til andre studieretninger enn sin egen.

## **Kapittel 8**

### **Voksenopplæring og grunnleggende kvalifisering av nyankomne innvandrere**

#### **8.6.3.1 Introduksjonsprogram**

Antirasistisk Senter er enige i at målet bør være 75 % ut i jobb eller utdanning innen ett år. Kommunene må være pliktige til å dele gode metoder, slik at resultatene kan komme flere kommuner til gode. Lokal tilpasning og brukermedvirkning i tilpasning av metoder er viktig for å få til et introduksjonsprogram som passer den enkelte. Kragerø kommune har fått integreringsprisen for sitt introprogram. Flere kommuner må få innsyn i hvordan de gjør det i Kragerø. Det statlige tilsynet med introduksjonsprogrammet bør etableres og kommunene bør pålegges å føre internkontroll.

På tiltaksforslaget om gjennomgang av resultatindikatorer er det viktig å gå i dybden av resultatene for å fange opp overkvalifisering.

Tiltaksforslaget om aktivitetsplikt og aktivitetstilbud for de som ikke går over i arbeid er viktig, men se kommentarer til punkt 6.8.1 for utdyping.

Forholdet mellom kvinner og menns resultater: Her er det viktig å ivareta menns overgang til arbeid og ikke glemme mennene når man jobber for økt sysselsetting blant kvinnene.

Tiltakene må ha forankring på alle nivåer, fra departement til deltaker.

#### **8.6.3.2 Norskopplæring**

På tiltaksforslaget om økt bruk av kombinasjon mellom norskopplæring og arbeidstreningstilbud i regi av NAV er det viktig å følge opp både deltakeren og arbeidsstedet slik at tiltaket ikke koker ned til en praksisplass over lengre tid. Det bør hele tiden være fokus på at deltakeren så raskt som mulig skal ansettes i ordinær stilling, gjerne mens deltakeren fremdeles er i introduksjonsprogrammet.

#### **8.6.3.3 Arbeidsinnvandrere**

De to første nivåene i norskopplæringen bør være gratis og dekkes av det offentlige. Dette bør også gjelde for ektefeller av arbeidsinnvandrere og de familiegjenforente.

#### **8.6.4 Ny sjanse**

Prosjektene bør evalueres jevnlig. Deltakerne i prosjektet bør ha muligheten til å gå ut i ordinære stillinger samtidig som de er en del av programmet. Ny sjanse prosjektene bør belønnes for å få deltakerne sine ut i en relevant jobb.

## **Kapittel 9**

### **Bedre bruk av innvandrernes medbrakte kompetanse**

Databasen til NOKUT må utvides slik at den omfatter de store innvandringsgruppene til Norge. For eksempel er ikke Somalia, Eritrea og Afghanistan kartlagt. Dette bør være mulig.

Det bør stilles krav til institusjonene som skal stå for godkjenningen av medbrakt kompetanse, slik at dette kan være en kort prosess.

Ordningen med å la bedrifter godkjenne medbrakt kompetanse bør bli gjort allment kjent og flittig benyttet.

## Kap 10. Demokrati og deltakelse: formelle og uformelle integreringsarenaer.

### 10.1 Innledning

Kapittel 10 oppsummerer mye av den kunnskap og analyse som er gjort på feltet demokrati og deltakelse. Vi deler bekymringen over manglende deltakelse og støtter opp om at målet skal være resultatlikhet, selv om målet om like muligheter fortsatt må stå ved lag. Storsamfunnet har mesteparten av makten over rammebetingelsene.

Vi stiller imidlertid spørsmålsteget ved realismen i målet om lik deltakelse etter 5 års botid. Dette stiller urealistisk høye krav og forventninger til innvandrere. Vi mener også at det trengs mye kunnskap om årsakene til manglende deltakelse, og at denne kunnskapen må skaffes ved kvalitative undersøkelser mer enn ved analyse av statistiske data.

### Ensidige konklusjoner om innvandreres motivasjon

Vi vil bemerke en tilsynelatende tendens til ensidighet i konklusjoner som trekkes vedrørende innvandreres motivasjon og holdninger til deltakelse i storsamfunnet. Vi kan ikke se at det er lagt fram datagrunnlag eller forskning som underbygger disse tolkningene. Vi vil referere tre slike tilfeller:

- At det "vitner om *lav tillit* til samfunnets institusjoner og *liten grad av fellesskapsfølelse*" når enkelte innvandrergupper med dårlige levekår, kvinner og unge innvandrere i liten grad deltar (10.1). Så vidt vi vet, er dette variabler som henger sammen med lav deltakelse i alle grupper, og det er også andre variabler som er medvirkende til lav deltakelse.
- At gruppen med ikke-vestlig bakgrunn er mer positiv til å delta i demonstrasjoner, aksjoner og nettbasert deltakelse enn personer med vestlig bakgrunn tolkes som at det "kan være uttrykk for *"...mindre tro på de etablerte kanalene"* (10.3). Andre tolkninger kan for eksempel være lavere terskel til deltakelse i den type aktiviteter, det kan være at innholdet i aktivitetene er mer direkte relevant.
- I oppsummeringen av trossamfunns funksjoner (10.4.2) finner utvalget én positiv egenskap (empowerment), men mange negative: negativ effekt i forhold til de lokale nettverkene og tillitsbygging i nærmiljø; de fungerer som et samfunn i samfunnet; er ekskluderende i forhold til øvrig foreningsliv; fungerer som parallelt organisasjonssamfunn; bygger diasporaidentitet mer enn nærmiljøtilknytning. Så vidt vi kan se er dette basert mer på synsing enn på viten.

#### 10.3.1 - Valgdeltakelse

Det er gledelig at valgdeltakelsen har gått opp blant velgere med afrikansk, irakisk, iransk og pakistansk bakgrunn og at den største økningen er blant somaliske borgere. Det er viktig at deltakelsen økes ytterligere og det trengs mer forskning om hva som fremmer og hemmer valgdeltakelse.

At noen grupper som skårer høyt på levekårs- og integreringsvariabler (personer med bakgrunn fra Balkan og Vietnam) samtidig har lavere deltakelse enn andre grupper som skårer lavere på levekårsvariabler, kan synes som et paradoks, men viser at en må lete etter andre årsaker enn i tradisjonell valgforskning. Grad av deltakelse kan også ha sammenheng med hvilken politisk tradisjon og type regime man har bakgrunn i, og om hvilken påvirkningsmulighet velgere hadde i hjemlandet.

Årsaker som følelse av avstand, ekskludering og maktesløshet og at politikken mangler relevans for egen hverdag kan være andre forklaringer. Dette vet vi foreløpig veldig lite om, fordi forskning på dette ikke er foretatt.

Representasjon i by- og kommunestyre etter lokalvalget 2011 viser at "innvandrerkandidater" mobiliserer mange velgere og at partiene må ta velgere med innvandrerbakgrunn seriøst. Det er viktig å sørge for en rekruttering via ungdomspartiene, slik at representantene blir likestilt mht. skoloring og påvirkningskraft innen partiene.

#### **Tiltak – analyse av lav valgdeltakelse og tiltak for økt valgdeltakelse:**

Her er det nødvendig med innhenting av mer kunnskap, først og fremst kvalitative data. Analyse av politisk deltakelse må baseres på kunnskap om velgergruppene bakgrunn og deres opplevelse av hvordan samfunnet tar imot dem, så vel som deres holdninger til det norske samfunn.

Høyt fravær i maktens korridorer reflekterer også negativt tilbake på deltakelse. Det må følges nøye og kontinuerlig i hvilken grad dette mønsteret holder seg og eventuelt endres.

Vi går imot stemmeplikt. I et demokrati er det også rom for å velge ikke å delta.

#### **10.4 Sivilsamfunn**

Vi er enige i at sivilsamfunn åpner dører til lokalsamfunn, er med på å gi politisk innflytelse, har en inkluderende effekt og er et springbrett til arbeidsmarkedet. Deltakelse i sivilsamfunn er også med på å utvikle en økt demokratiforståelse og kan dermed føre til økt valgdeltakelse og økt medlemskap i politiske partier og lokalt styre.

Innvandrerbefolkning, i likhet med alle andre, er aktive i organisasjoner som er opptatt av ting som er relevant for deres virkelighet og hvor man føler seg velkommen. Det forklarer noe av forskjellen mellom hvilke typer organisasjoner majoritets- og minoritetsbefolkningen deltar i.

#### **Gode møteplasser kan ikke skapes uten å ha likeverd og rettighet i bunnen**

*.. det er en organisk sammenheng mellom det å hjelpe enkeltmennesker og det å drive politikk for å fremme holdninger, påvirke praksiser og endre lover og regelverk. Det er for så vidt ikke spesielt på dette området, men gjelder også på andre områder som arbeidstakerorganisasjoner og bistandsorganisasjoner, for å ta tilfeldig valgte eksempler, (Rogalandforskning i sluttrapporten fra evaluering av de landsdekkende organisasjoner på innvandrerfeltet 2005).*

Rogalandforskning evaluerte organisasjonene på dette feltet etter statlig oppdrag, og konkluderte med at de har en dagsordensetterfunksjon, vaktbikkjefunksjon og empowerment-funksjon. Disse organisasjonene har vært pådrivere i debatt og satt problemkomplekser på dagsorden, de har vært leverandører av nye arbeidsmetoder og de har mobilisert personer med innvandrerbakgrunn til deltakelse i storsamfunnet.

#### **Organisasjonslivet består av mer enn innvandrers-, majoritets- og brobyggerorganisasjoner**

Utvalgets typologi over det sivile samfunn: 1) innvandrersorganisasjoner, 2) majoritetsorganisasjoner og 3) brobyggerorganisasjoner omfatter ikke organisasjoner som har som hovedmålsetting å arbeide med rettigheter, deltakelse og politisk påvirkning, og som verken er innvandrers- eller majoritetsorganisasjoner, men som styres og drives av personer med innvandrers-, minoritets- og norsk-etnisk

bakgrunn sammen. Disse organisasjonene, som i utredningen over bevilgninger kalles kompetansemiljøer, er ikke bare "brobygger" og deres særegne form burde vært viet bredere plass.

En del av ansvaret for inkludering i sivilsamfunnet må legges på de etablerte organisasjonene. De bør bli bedre til å knytte nettverk med innvandrernettverk og -organisasjoner, de bør innføre et helhetlig mangfoldsarbeid i organisasjonen og ta opp tema som er aktuelle for en bredere gruppe. Antirasistisk Senter blir ofte kontaktet av majoritetsorganisasjoner som ønsker å bli mer inkluderende og representative og vi opplever en stor vilje til å bli mer inkluderende.

Vi støtter utvalgets intensjon om å ansvarliggjøre både majoritets- og minoritetsorganisasjoner på inkluderingsfeltet (se for øvrig kommentarer til 10.4.6).

#### **10.4.2 Trossamfunn**

Det vises til en bekymring for at trossamfunn kan bli ekskluderende samfunn i samfunnet. Dette er selvfølgelig en reell bekymring, men mange trossamfunn spiller også en stor rolle i kommunikasjon med andre foreninger og lokalmiljøet. I arbeidet med TeaTime har Antirasistisk Senter erfart at en god del moskémiljøer i både Oslo og andre steder i landet er både åpne og interessert i samarbeid. Flere moskeer arrangerer debatter og åpne moskédager og i Rabita moskeen i Oslo er det nylig opprettet en spidergruppe som er åpen for alle, ikke bare muslimske barn.

#### **10.4.4 Barn og unges deltakelse**

Det er et stort rekrutteringspotensiale da mange unge med innvandrerbakgrunn ønsker å være med i organisasjoner og de fleste innvandrerforeldrene vil la barna delta på fritidsaktiviteter. Det må jobbes enda mer målrettet i lokalmiljøer og med nettverk mellom majoritetsorganisasjonene og innvandrernettverk og -organisasjoner.

#### **10.4.6 Innvandrerorganisasjoner og integrering**

Vi støtter utvalgets analyse av innvandrerorganisasjoners betydning for medlemmenes tilknytning både til opprinnelsesland (kultur) og til storsamfunnet. Antirasistisk Senter mener at innvandrerforeningene kan spille en enda viktigere rolle som brobyggere til storsamfunnet blant annet ved at majoritetsorganisasjonene knytter nettverk med disse. Men det er også viktig å huske på at innvandrerorganisasjonene i mange tilfeller fyller helt spesifikke behov som det er vanskelig å se for seg at andre organisasjoner kan fylle (for eksempel en pakistansk organisasjon som bistår i å frakte døde tilbake til opprinnelseslandet).

#### **10.4.7 Tilskudd til frivillig virksomhet på integrerings- og inkluderingsfeltet**

Norge har et komplekst mangfold og tilskuddsordningene til det sivile samfunnet på feltet bør reflektere denne kompleksiteten for å sikre eksistensen av både innvandrerforeninger, nasjonale ressursentra, nettverk og inkluderingsarbeid i de store etablerte organisasjonene.

### **10.5.3 Deltakelse i politiske partier og politisk representasjon på nasjonalt og lokalt nivå**

Vi tror partiene nå er svært oppmerksomme på rekruttering og representasjon av medlemmer og kandidater med innvandrer- og minoritetsbakgrunn.

Rekruttering til ungdomspartiene er, som utredningen også peker på, et hovedgrep for å øke innflytelsen. Den første ungdomsgenerasjonen født av to utenlandsfødte foreldre er blitt voksen. En del tyder på at rekrutteringen av ikke-norsk-etniske medlemmer til ungdomspartiene er høyere nå

enn for noen år tilbake, og at flere politiske representanter med innvandrerbakgrunn nå er født i Norge og har fartstid fra ungdomspartiet, noe som ikke var tilfelle med representantene med innvandrerbakgrunn som ble aktive på 1980- og 90-tallet.

### **Tiltak – forskning**

Forskere bør følge utviklingen i partiene nøye, og undersøke effekten av på representasjon i maktens korridorer og hvorvidt det fører til endring i politikk. Det bør gis støtte til forskning på dette området nå, vi er inne i en brytningstid, og dette er en tid som ikke kommer tilbake.

Støtte til organisasjoner: Vi støtter at organisasjonene bør øke tilbudet av kurs i deltakelse, politisk representasjon og hvordan fremme synspunkter og interesser i det norske politiske system. Det bør utlyses støtteordninger til dette formål. Vi vil også peke på at organisasjoner som kalles ”kompetansmiljøer” i utredningen, som for eksempel Antirasistisk Senter og MiRA-Senteret, driver empowerment-virksomhet og arbeider med likestilling og mot diskriminering på en slik måte at det mobiliserer til deltakelse i storsamfunnet. Det er viktig at disse organisasjonenes kompetanse og kapasitet ses og utnyttes i denne sammenheng.

### **10.5.5 Deltakelse i sivilsamfunnet - media:**

#### **Tiltak**

Vi støtter rekrutteringsarbeid til journalistutdanningen og arbeidet med å rekruttere flere med innvandrerbakgrunn i blant annet NRK.

Tiltak: Det bør følges opp med kvalitative og kvantitative undersøkelser i hvilken grad trainee-program fører til ansettelser og hvorvidt dette fører til endringer i media.

En årlig mediemonitor kan være et svært interessant redskap. I tillegg til de foreslåtte indikatorer, vil vi oppfordre til at integrerings- og innvandringsdebatten overvåkes grundig, med sikte på å få en nøktern undersøkelse av debattens karakter, hvilke holdninger og synspunkter som får spalteplass og sendetid, hvorvidt påstander som at den kritiske innvandringsdebatten undertrykkes, eller at debatten vulgariseres stemmer.

## Kapittel 11

### Felleskap: verdier og konfliktløsning

#### Verdigrunnlag og verdiparagraf

Vi deler utvalgets vurdering av at menneskerettighetene utgjør et naturlig verdigrunnlag for det norske samfunnet. Utvalget skriver videre: "Utvalget er positive til forslaget om en egen verdiparagraf i Grunnloven som uttrykker samfunnets verdigrunnlag når denne tuftes på prinsipper om demokrati, rettsstat og menneskerettigheter. Utvalget er også positive til gjennomgangen av hvordan Grunnlovens vern av menneskerettighetene kan tydeliggjøres." Vi deler denne vurderingen, nettopp under forutsetning av at hensikten er å innføre helt grunnleggende og utvilsomme samfunnsverdier som dette. Vi er like fullt noe skeptiske til at innføringen av en verdiparagraf lanseres som et *integreringstiltak*, ettersom dette synes å understøtte den feilaktige forestillingen om at det ikke allerede skulle være allmenn oppslutning omkring disse verdiene.

Vi ønsker samtidig å nevne noen av implikasjonene disse verdiene har spesifikt med tanke på minoritetsbefolkningen:

- Demokrati: Deltagelse og representasjon i maktorganer på alle nivåer: Storting, regjering, departementer, direktorater og kommunalt.
- Rettsstat: Betydningen av et effektivt tolkesystem som bidrar til å sikre likhet for loven.
- Menneskerettigheter: Viktigheten av en utlendingspolitikk (familiegjenforening, visum, utvisning, behov for beskyttelse, hensynet til barn) fullt ut i overensstemmelse med menneskerettighetene.

#### Verdiindeks

Gjennom sin gjengivelse av ulike verdiundersøkelser demonstrerer utvalget at konfliktpotensialet ikke er knyttet så mye til faktiske forskjeller i verdier, som til misoppfatninger mellom ulike befolkningsgrupper om hvilke verdier de andre har. At majoritetsbefolkningen har et så vidt negativt syn på minoritetsgruppers verdier, er åpenbart en vesentlig kilde til dagens konfliktfylte debatt om innvandring og integrering. Vi finner det spesielt foruroligende at i underkant av 40 % av respondentene i en undersøkelse var helt eller delvis av den oppfatning at muslimeres tilstedeværelse i Norge gjør at de føler seg fremmed i eget land. Det er et akutt behov for tiltak rettet mot majoritetsbefolkningen for å bedre kunnskapene om minoritetsbefolkningen.

Vi støtter likevel ikke utvalgets forslag om et verdibarometer. Resultatene av slike tester vil kunne variere betraktelig etter hvordan spørsmål velges ut og formuleres, herunder fra ulike politiske utgangspunkt. En slik verdiindeks kan også gi inntrykk av en ambisjon om større homogenitet enn hva som bør være ønskelig i et fritt og liberalt samfunn. I essens mener vi at en slik indeks kan gå langt i å problematisere et demokratisk meningsmangfold. Skal man likevel ha en slik verdiindeks, mener vi at fokus må være på store, overordnede spørsmål. Et detaljnivå vil gi et problematisk, negativt fokus på noe som er en positiv side ved det norske samfunnet, nemlig det frie meningsmangfoldet. Slik sett vil det heller ikke virke samlende, men snarere konfliktskapende.

## Statsborgerskap

Antirasistisk Senter anser at det viktigste tiltaket for å unngå konflikter er både reell og symbolsk inkludering. Tilgangen på statsborgerskap og fulle borgerrettigheter er særlig sentralt.

Vi deler klart flertallets vurdering av at det *ikke* bør innføres krav om bestått språktest eller statsborgerprøve som forutsetning for oppnåelse av statsborgerskap. Slike tester vil på forutsigbart vis slå ulikt ut for personer på grunn av forutsetninger de selv ikke rår over, som utdanningsnivå og individuelle ferdigheter. For personer med høyere utdanning vil naturalisering stadig kunne oppnås lett, mens for svakt utdannede vil oppnåelsen av statsborgerskap forvanskes betraktelig. Selv hvis man skulle åpne for unntak eksempelvis for analfabeter, vil en betydelig grad av forskjellsbehandling gjenstå, fordi forskjeller i utdanningsnivå og personlige ferdigheter stadig vil være store. Vi mener det bør være et grunnleggende prinsipp at tilgangen på demokratiske rettigheter av den typen som følger av statsborgerskapet, ikke bør påvirkes eksempelvis av medfødte forskjeller i personlige ferdigheter, men være lik for alle uavhengig av slike individuelle forskjeller. Vi oppfatter slik sett at tester som dette strider nokså sterkt med de demokratiske verdiene man søker å fremme.

Vi deler også flertallets anbefaling av innføring av mulighet for dobbelt statsborgerskap. Norge har så langt valgt å ikke følge en internasjonal utvikling hvor praksis med dobbelt statsborgerskap har blitt mer vanlig. Det er snakk om et tiltak som har stor betydning, så vel praktisk som symbolsk, for en rekke personer som bor i Norge med en internasjonal familieidentitet.

De fleste integreringstiltak som lanseres om dagen, er i essens av negativ – kontrollerende eller innskrenkende – karakter. Vi savner flere positive tiltak som tydelig signaliserer en ambisjon om Norge som et åpent samfunn som ønsker nye borgere velkommen. Et slikt tiltak kunne være å senke årskravet for statsborgerskap til fem år, slik utvalget viser til er tilfelle i Sverige.

## Skolen

Antirasistisk Senter vil gi vår sterke støtte til utvalgets forslag om at "Antisemittisme, islamofobi, rasisme og flerkulturell forståelse bør vektlegges mer i skolen." Vi viser her til Kunnskapsdepartementets arbeidsgruppe mot antisemittisme og rasisme i skolen, hvor Antirasistisk Senter deltok.

## Et regjeringsoppnevnt råd

Antirasistisk Senter støtter ikke forslaget om "et regjeringsoppnevnt råd ... som regjeringen kan bruke til å drøfte verdi- og konfliktspørsmål". Vi mener dette forslaget i for stor grad responderer på et konstruert behov – forestillingen om verdiforskjeller som faktisk ikke er der i antatt grad – og representerer en for konfliktinnrettet tilnærming.

## Hatefull tale

Utvalget skriver: "Slik hatefull tale, som oppfordrer til diskriminering, fiendtlighet eller vold, er da også forbudt etter artikkel 20 i FNs menneskerettighetskommisjon og etter den norske straffelovens paragraf 135a. Selv om denne paragrafen sjelden tas i bruk, signaliserer den at slike ytringer verken er legitime eller legale." Vi mener det er svært uheldig at utvalget ikke går nærmere inn i dette problemet, spesielt siden hatefull tale åpenbart kan være konfliktskapende. At minoriteter per i dag knapt har et reelt vern overhodet mot hatefull tale – selv mot folkemordpreget retorikk – må anses som svært problematisk, og kan vanskelig være forenlig med våre internasjonale forpliktelser. Antirasistisk Senter mener det skal være en høy terskel for lovregulert begrensning av ytringer. Vi anser imidlertid at det er behov for en viss skranke, opp mot de verste formene for hatefulle ytringer,

som i praksis ikke finnes i dag. Vi viser ellers til FNs rasediskrimineringskomité's avsluttende bemerkning nr. 21 av 8. april 2011.