

St meld nr 17

(1996-97)

Om innvandring og det flerkulturelle Norge



St meld nr 17

(1996–97)

Om innvandring og det flerkulturelle Norge

Bildet på omslaget er malt av Almagul Ybysheva, 14 år, fra Kasakhstan.

Det er utlånt fra Det Internasjonale Barnekunstmuseum, Oslo.

Innhold

Del I Innledning 5	
1 Plattform 7	
1.1 Hovedbudskap 7	
1.2 Mål og prinsipper 8	
1.3 Ord og uttrykk 9	
2 Sammendrag 11	
1 Plattform 11	
3 Internasjonale forhold 11	
4 Situasjonen i Norge 11	
5 Forutsetninger for deltakelse og fellesskap 12	
6 Kvalifisering, arbeid og inntektssikring . 13	
7 Oppvekst, nærmiljø og utdanning 14	
8 Kultur, innflytelse og religion 17	
9 Ansvarsdeling og kunnskap 18	
Del II Bakgrunn 19	
3 Internasjonale forhold 21	
3.1 Mennesker på vandring 21	
3.2 Forpliktelser og samarbeid 21	
3.2.1 Innledning 21	
3.2.2 De forente nasjoner – FN 21	
3.2.3 Andre globale organisasjoner 22	
3.2.4 Regionale organisasjoner 22	
3.2.5 EU, EØS og Schengen 23	
3.2.6 Nordisk samarbeid 23	
3.2.7 Betydningen av internasjonalt samarbeid på innvandringsområdet 23	
4 Situasjonen i Norge 24	
4.1 Forhold til minoriteter 24	
4.1.1 Historiske linjer 24	
4.1.2 Minoritetspolitikk i endring 24	
4.1.3 Felles utfordringer 26	
4.2 Innvandring, regulering og kontroll 26	
4.2.1 Innvandring til Norge 26	
4.2.2 Forutsetninger og prinsipper for regulering av innvandring 27	
4.2.3 Innvandringsregulering 28	
4.2.4 Utlendingskontroll 30	
4.3 Innvandring og økonomi 31	
4.3.1 Utenlandske studier om innvandring og økonomi 31	
4.3.2 Norske studier om innvandring og økonomi i 1993 32	
4.3.3 Framtidige utviklingstrekk og utfordringer 35	
4.4 Demografi og levekår 35	
4.4.1 Innvandrere og andre med bakgrunn fra utlandet 35	
4.4.2 Levekår 37	
	Del III Tiltak 43
	5 Forutsetninger for deltakelse og fellesskap 45
	5.1 Innsats mot rasisme og diskriminering 45
	5.1.1 Mål og utfordringer 45
	5.1.2 Nærmere om diskriminering 45
	5.1.3 Tiltak mot rasisme og diskriminering 46
	5.2 Kriminalitet og overgrep rettet spesielt mot personer med innvandrerbakgrunn 48
	5.2.1 Utfordringer 48
	5.2.2 Tiltak 49
	5.3 Kriminalitet blant innvandrere 50
	5.3.1 Utfordringer 50
	5.3.2 Forebygging 50
	5.4 Forholdet mellom kontroll og integrering . 50
	5.4.1 Spenningsforhold og balansegang 50
	5.4.2 Praktisering av utlendingskontrollen innenlands 51
	5.5 Informasjon og holdningsskapende arbeid 51
	5.5.1 Mål 51
	5.5.2 Virkemidler og tiltak 51
	5.6 Tolketjenester 52
	5.6.1 Mål og utfordringer 52
	5.6.2 Tiltak 53
	6 Kvalifisering, arbeid og inntekssikring . 54
	6.1 Opplæring i norsk med samfunnskunnskap 54
	6.1.1 Utfordringer 54
	6.1.2 Tiltak 54
	6.2 Grunnskoleopplæring for voksne 55
	6.3 Innvandrenes medbrakte kompetanse 55
	6.3.1 Utfordringer 55
	6.3.2 Tiltak 56
	6.4 Deltakelse på arbeidsmarkedet 56
	6.4.1 Mål og utfordringer 56
	6.4.2 Arbeidsmarkedsetatens virkemidler 56
	6.4.3 Samordning av offentlige virkemidler 58
	6.4.4 Innsats mot forskjellsbehandling 58
	6.4.5 Utstøting av innvandrere fra arbeidslivet . . 60
	6.4.6 Tiltak for etablering av egen virksomhet 61
	6.5 Sosialtjenesten 61
	6.5.1 Mål og utfordringer 61
	6.5.2 Tiltak 61
	6.6 Støtte til tilbakevending 62

7	Oppvekst, nærmiljø og utdanning	63	8.1.1	Mål og utfordringer	81
7.1	Barne- og ungdomspolitikken	63	8.1.2	Kultursektoren	81
7.1.1	Utfordringer	63	8.1.3	Idrett	83
7.1.2	Tiltak	63	8.1.4	Medier	83
7.2	Boforhold	64	8.2	Organisasjonsliv og samarbeidsfora	84
7.2.1	Mål og utfordringer	64	8.2.1	Bakgrunn	84
7.2.2	Bokonsentrasjon og levekår	64	8.2.2	Deltakelse i innvandrersorganisasjoner	84
7.2.3	Boliganskaffelse	65	8.2.3	Samarbeidsfora og rådgivende organer	85
7.2.4	Diskriminering på boligmarkedet	66	8.3	Politisk deltakelse	85
7.2.5	Flerkulturelle bomiljøer	67	8.3.1	Innledning	85
7.3	Barnehage	67	8.3.2	Valgdeltakelse	85
7.3.1	Mål, utfordringer og strategier	67	8.3.3	Statsborgerskap	86
7.3.2	Tilskudd til tospråklig assistanse	68	8.4	Religiøst mangfold	86
7.3.3	Tiltak på barnehagesektoren	68	8.4.1	Innvandring og det flerreligiøse Norge	86
7.4	Utdanning	69	8.4.2	Rammebetingelser	87
7.4.1	Grunnskolen	69	8.4.3	Utfordringer	87
7.4.2	Skolefritidsordning og leksehjelp	71	8.4.4	Tiltak for bedre samordning og dialog	88
7.4.3	Videregående opplæring	72	8.5	Navn og navnelovgivning	88
7.4.4	Høyere utdanning	73	8.5.1	Utfordringer	88
7.5	Barnevern	74	8.5.2	Behov for å vurdere navnelovgivningen	89
7.5.1	Mål, utfordringer og strategier	74	9	Ansvarsfordeling og kunnskap	90
7.5.2	Kontakt med barn og familier med innvandrerbakgrunn	74	9.1	Oppgave- og ansvarsdeling i forvaltningen	90
7.5.3	Tiltak for kvalitetsheving	75	9.1.1	Sektoransvar og samordnet innsats	90
7.5.4	Tiltak for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger	76	9.1.2	Tydeliggjøring av Utlendingsdirektoratets rolle	90
7.5.5	Tvangsekteskap	77	9.1.3	Økonomiske rammer for kommunenes integreringsarbeid	91
7.6	Kvinner og likestilling	77	9.2	Kunnskapsgrunnlaget	92
7.6.1	Mål og utfordringer	77	9.2.1	Ansvarsdeling	92
7.6.2	Tiltak	77	9.2.2	Forskning	92
7.7	Helse og omsorg	77	9.2.3	Statistikk	93
7.7.1	Mål og utfordringer	77	9.2.4	Prioriterte områder for videre innsats	94
7.7.2	Kunnskapsstatus	78	10	Økonomiske og administrative konsekvenser	95
7.7.3	Personer med innvandrerbakgrunn og rusmidler	78	10.1	Økonomi og ansvarsdeling	95
7.7.4	Noen utvalgte helseproblemer	78	10.2	Sentrale innsatsområder	95
7.7.5	Økt kompetanse og bedret informasjon	79			
8	Kultur, innflytelse og religion	81			
8.1	Kulturpolitikk	81			

Del I

Innledning

St meld nr 17

(1996–97)

Om innvandring og det flerkulturelle Norge

Tilråding fra Kommunal- og arbeidsdepartementet av 28. februar 1997, godkjent i statsråd samme dag.

1 Plattform

1.1 HOVEDBUDSKAP

Regjeringen legger til grunn at det norske samfunnet har vært og i økende grad vil være flerkulturelt. Kulturelt mangfold er berikende og en styrke for fellesskapet. På alle områder må det legges til rette for åpenhet og dialog, samhandling og nyskaping. Rasisme og diskriminering er i strid med våre grunnleggende verdier og må motarbeides aktivt.

Innvandrere og deres etterkommere har spilt en betydelig rolle i norsk historie og har gitt viktige bidrag til Norges politiske, økonomiske og kulturelle utvikling – fra industrieiere til arbeiderbevegelsens pionerer, fra bergverk til oljevirksomhet, fra religion og kunst til matkultur og handel. Innvandring, særlig de siste tiårene, har ført til større spennvidde i livssyn, tradisjoner og oppfatninger av det gode liv enn før. Mangfold i kultur og tro, i kunnskaper og ferdigheter gjør oss bedre rustet til å møte nye utfordringer, nasjonalt og internasjonalt. Innvandring gir tilgang til et vesentlig mer variert erfarings- og kunnskapsgrunnlag enn det som finnes i mer lukkede, ensartete samfunn. For at vi skal kunne få full nytte av dette grunnlaget må alle innbyggere, uansett bakgrunn, ha mulighet til å delta aktivt i samfunnslivet, og det må være kontakt og samhandling mellom ulike befolkningsgrupper.

Integrering, likestilling og deltakelse i et flerkulturelt Norge er en forutsetning for at samfunnet skal få del i innvandreres ressurser og erfaringer. Politikken på området må utformes på bakgrunn av lærdom vi kan trekke fra vår egen historie og fra utviklingen i andre land.

I et åpent, mangfoldig samfunn stilles det krav til gjensidig toleranse og respekt. Noen ganger kan forskjeller i verdier, tradisjoner eller levemåter skape konflikt mellom minoritet og majoritet. Slike konflik-

ter vil være preget av maktforskjellene i samfunnet. I Norge har vi betydelig erfaring med verdikonflikter og hvordan de kan håndteres, f.eks. når det gjelder synet på kjønnsroller, barneoppdragelse, samlivsformer eller alkoholbruk. Verdikonflikter er ikke i første rekke skapt av innvandring.

Innenfor rammen av norsk lov og grunnleggende menneskerettigheter har alle innbyggere, uansett opprinnelse, rett til å hevde sine verdier, følge kulturelle tradisjoner og praktisere sin tro. Praktiske løsninger på eventuelle konflikter må finnes gjennom dialog, gjensidig tilpasning og demokratiske prosesser som minsker risikoen for maktmisbruk.

Det er stor variasjon i bakgrunn, levekår og oppfatninger blant innvandrere og deres etterkommere. Over tid og fra generasjon til generasjon skjer det betydelige endringer i de ulike gruppene, det være seg forholdet mellom kvinner og menn, livssyn eller levevis. Kulturelle forhold er stadig i endring. Mange arbeider hardt for å bedre sin egen situasjon og for å påvirke samfunnsutviklingen.

Det er ikke mulig å trekke generelle slutninger om levekårssituasjonen for alle med innvandrerbakgrunn. Mange har minst like gode levekår som gjennomsnittet for befolkningen for øvrig. Blant enkelte grupper, særlig med flyktningbakgrunn, er inntektene markert lavere, arbeidsledigheten høyere og levekårene generelt dårligere. Årsaksforholdene er sammensatte. Ulikhet kan også skyldes maktforskjeller, utestenging, rasisme og diskriminering. Dette kommer tydeligst fram i enkelte storbyområder, preget av sosiale og miljømessige problemer. Når konkrete tiltak og ordninger utformes på ulike samfunnsområder, må det derfor tas hensyn til at forutsetningene for deltakelse og mulighetene til å kunne nytte sine rettigheter varierer.

Det er et mål å motvirke at nye sosiale forskjeller,

som følger skillet mellom personer med innvandrerbakgrunn og den øvrige befolkningen, oppstår og senere. Med utgangspunkt i den generelle fordelings- og utjevningspolitikken vil regjeringen prioritere innsats rettet mot storbyområder med sammensatte problemer og mot særlig vanskeligstilte grupper. Tiltak for gode oppvekstkår for barn og unge og trygge nærmiljøer vektlegges.

Alle i Norge må ha mulighet til å skaffe seg nødvendig kunnskap for å kunne mestre de raske samfunnsendringene og delta i arbeidslivet. Det stilles stadig større krav til omstillingsevne, grunnutdanning og evne til å kommunisere skriftlig og muntlig, ikke bare på norsk, men også på enkelte verdensspråk. Undersøkelser av de økonomiske virkningene av innvandring har vist hvor avgjørende innvandreres sysselsetting er for samfunnet som helhet, så vel for deler av den offentlige økonomien. Det er derfor i alles interesse at personer med innvandrerbakgrunn deltar aktivt i utdanning og arbeidsliv.

Regjeringen vil prioritere tiltak som gir personer med innvandrerbakgrunn et bedre utgangspunkt for deltakelse i arbeidslivet, og tiltak som bidrar til at alle kunnskapsressurser blir brukt. Det gjelder enten kunnskapen er medbrakt eller ervervet i Norge. Bedre norskopplæring for barn, unge og voksne er avgjørende for økt deltakelse. Aktiv rekruttering og enkelte særtiltak er nødvendig for å oppnå like muligheter.

Likestilling mellom kjønnene er et overordnet politisk mål i det norske samfunnet. Likestillingsloven tar særlig sikte på å bedre kvinners stilling og sikre at kvinner får like muligheter som menn til utdanning, arbeid, og kulturell og faglig utvikling.

Der det er særlig nødvendig å forbedre situasjonen for kvinner med innvandrerbakgrunn, er spesielle tiltak for kvinner framhevet. Tiltak som foreslås i meldingen, skal være like tilgjengelige og relevante for kvinner som for menn. Det skal tas hensyn til at kvinners og menns behov ofte er forskjellige.

De siste 25 årene har det vært netto innvandring til Norge. I løpet av disse årene har innvandringen i større grad kommet fra land i Asia, Afrika, Latin-Amerika og Øst-Europa. Grunnlaget for innvandring har vært både arbeid, utdanning, familieforhold og behov for beskyttelse. Familietilknytning og flukt fra forfølgelse og krig har fått økt betydning i løpet av denne perioden.

Prinsippene for regulering og kontroll av innvandring er en vesentlig del av rammen for utforming av integreringspolitikk i et flerkulturelt samfunn. Det samme er utviklingen i omfang og sammensetning av innvandringen. Det er ikke satt opp mål for hvordan innvandringen til Norge skal være sammensatt. Det forventes imidlertid at arbeidsinnvandringen fortsatt vil variere med vekslende behov for kvalifisert arbeidskraft. I tillegg legges det vekt på at Norge har humanitære og internasjonale forpliktelser som innebærer mottak av flyktninger, og som åpner for en viss familieinnvandring. Erfaring viser at de fleste av dem

som med bakgrunn i behov for beskyttelse eller familietilknytning får mulighet til varig opphold i Norge, blir boende.

Gjeldende politikk med sikte på begrenset og kontrollert innvandring til Norge ligger fast. Det er imidlertid en løpende vurdering av regelverk og praksis.

Den foreliggende meldingen omhandler utviklingen av det flerkulturelle Norge og utfordringer knyttet til mangfold og fellesskap, deltakelse og integrering. Den er utarbeidet parallelt med 'Langtidsprogrammet for perioden 1998–2001' og tar utgangspunkt i og utdyper omtalen av innvandringsspørsmål der. Overordnede mål og prinsipper i *St meld nr 39 (1987–88) Om innvandringspolitikken*, hvor det sist var en omfattende gjennomgang av innvandringsspørsmål, videreutvikles (jf *Innst S nr 5, 1988–89*). Dessuten utfyller den nye meldingen drøftingen av den innenlandske flyktningpolitikken i deler av *St meld nr 17 (1994–95) Om flyktningspolitikken*. Hovedprinsippene for flyktningspolitikken fikk bred politisk tilslutning i Stortinget (jf *Innst S nr 180, 1994–95*).

1.2 MÅL OG PRINSIPPER

Regjeringens politikk bygger generelt på grunnverdiene frihet, likhet og solidaritet. Like muligheter til samfunnsdeltakelse og kulturell utfoldelse, rettferdig fordeling og full sysselsetting, likestilling mellom kvinner og menn og utjevning av levekår er overordnede mål for regjeringens politikk på alle samfunnsområder.

På bakgrunn av verdigrunnlaget og overordnede mål er følgende mål og prinsipper retningsgivende for utformingen av politikken i forhold til det flerkulturelle Norge:

- Alle, uansett bakgrunn, skal ha like muligheter, rettigheter og plikter til å delta i samfunnet og bruke sine ressurser.
- Deltakelse på like vilkår forutsetter at alle tar ansvar og gjør sine plikter i forhold til samfunnet.
- Integrering og likestilling forutsetter tilpasning og vilje til dialog og samhandling fra hele befolkningen og fra offentlige myndigheters side.
- Alle, uansett bakgrunn, har samme rett til å bli vurdert som individer, ikke bare som del av en gruppe, kultur eller trosretning.
- Alle barn og unge, uansett opphav, må kunne skape sin egen identitet og framtid.
- Det er mange måter å være norsk på. Ved aktivt å framheve at alle har like stor rett til å bringe med seg sine verdier og tradisjoner inn i fellesskapet, styrkes grunnlaget for samhørighet.
- Målet om økt sysselsetting skal ligge til grunn for utforming og valg av virkemidler på alle områder.
- I utgangspunktet gjelder generelle ordninger og tiltak for alle, uansett bakgrunn.
- Det kan være påkrevet å endre eller tilpasse slike ordninger i enkelte tilfeller for å sikre at alle faktisk omfattes av dem, også grupper med særlige behov.

- På noen områder er det i samfunnets interesse med særtiltak for å sikre at alle, uansett bakgrunn, skal ha like muligheter til å delta i samfunnet.
- Likestilling og integrering i et flerkulturelt samfunn forutsetter, i tillegg til tilrettelegging fra det offentlige, engasjement fra enkeltmennesker og innsats fra frivillige organisasjoner.
- Alle, uansett bakgrunn, skal ha mulighet til å bidra til utformingen av tiltak og ordninger som angår dem, og til å påvirke samfunnsforholdene generelt.
- For å sikre like muligheter, rettigheter og plikter for alle og motvirke diskriminering, må virkninger av generelle tiltak og nødvendige særtiltak være gjenstand for systematisk rapportering og jevnlig vurdering.

1.3 ORD OG UTTRYKK

Bruken av ord og uttrykk kan skape forvirring og vekke oppmerksomhet og diskusjon. Ordvalg blir noen ganger oppfattet som verdiladete signaler om holdninger og politisk ståsted. I den foreliggende meldingen er det foretatt noen bevisste valg. Så langt mulig er valgene forsøkt gjennomført i teksten. Det har imidlertid ikke vært mulig å finne entydige og helt dekkende uttrykk som kan brukes konsekvent på alle områder. Det er også tatt hensyn til behovet for noe språklig variasjon. Til grunn for valgene ligger det en avveining mellom politisk budskap, faglige vurderinger og behovet for å bruke forståelige norske ord. I tillegg er det lagt vekt på den aktuelle situasjonen. Størsteparten av dem som i dag har innvandrerbakgrunn, er født i utlandet. Over tid vil sannsynligvis en økende andel være født og oppvokst i Norge, noe som kan få konsekvenser for framtidige ordvalg.

Sentrale ord og uttrykk i meldingen:

- **Integrering:** Brukes på en rekke områder, her avgrenset til innvandring og det flerkulturelle samfunnet. 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 eller 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 assimileringpolitikk.
- **Kultur:** Summen av kunnskap som overleveres mennesker fra tidligere generasjoner gjennom en dynamisk prosess. Kunnskapen består av verdier, sedvaner, normer, koder, symboler og uttrykksformer. Det dynamiske i en kultur kommer til uttrykk ved evnen til å tilpasse seg nye forhold, til nyskaping og til å finne nye uttrykk for innsikt og er-

farung. 'Kultur' er følgelig ikke statisk eller fastlåst, men stadig i endring.

- **Flerkulturelt samfunn:** Betegner et samfunn preget av kulturelt mangfold. Begrepet er gitt et retningsgivende, politisk innhold i meldingens hovedbudskap. I et flerkulturelt samfunn skal det være aktiv aksept og tilrettelegging for større mangfold når det gjelder verdier, uttrykksformer, livssyn og måter å leve på. Samtidig er det en felles ramme for mangfoldet som må respekteres av alle innbyggere. Tilrettelegging for likeverdig dialog og samhandling er vesentlig for å motvirke at ulike grupper lever isolert med lite kontakt seg imellom.
- **Rasisme:** Begrunnelse og rettferdiggjøring av forskjellsbehandling av enkeltpersoner eller grupper med utgangspunkt i deres «rase», hudfarge, trosbekjennelse, avstamning, nasjonal eller etnisk opprinnelse.
- **Diskriminering:** Diskriminering kan finne sted på grunnlag av en rekke kjennetegn og forhold, f.eks. kjønn, språk, alder, seksuell legning eller hudfarge. Bruken av begrepet i denne meldingen, refererer til definisjonen i FNs rasediskrimineringskonvensjon. For at noe skal kalles diskriminering, må det skje en forskjellsbehandling, utelukkelse, innskrenkning eller begunstigelse som er basert på «rase», hudfarge, avstamning, nasjonal eller etnisk opprinnelse. Videre må handlingen eller unnlatelsen få konsekvenser for enkeltindividers eller grupperes muligheter til å delta i det offentlige liv.
- **Innvandrere:** En utenlandsfødt person, fast bosatt i Norge, som har utenlandsfødte foreldre. Årsak til innvandring kan variere, i første rekke mellom arbeid, familietilknytning eller flukt. Barn av innvandrere, født og oppvokst i Norge, regnes etter denne definisjonen *ikke* som innvandrere. De er imidlertid med i den vide, mer upresise kategorien '*personer med innvandrerbakgrunn*' som brukes mye i meldingen. Barn av innvandrere er også tatt med i begrepet 'innvandrerbefolkningen', slik Statistisk sentralbyrå (SSB) bruker det. I tillegg har SSB avgrenset en vid kategori av 'personer med annen utenlands-/innvandringsbakgrunn' (jf tab 4.1).
- **Flyktning:** Brukes beskrivende i meldingen om personer som er innvilget asyl/ flyktningstatus, individuelt opphold på humanitært grunnlag eller midlertidig kollektiv beskyttelse, enten disse har kommet som asylsøkere, overføringsflyktninger eller gjennom familiejenforening. I meldingen brukes 'flyktning' som hovedregel bare i de tilfeller der det refereres til forhold eller ordninger som spesielt gjelder personer med flyktningbakgrunn. For øvrig er 'innvandrere' en felles betegnelse. I utlendingsloven finnes en mer avgrenset, juridisk definisjon: 'Flyktning' er bare den som fyller lovens vilkår for asyl i Norge.

- **Minoritet:** I meldingen omtales ulike 'minoriteter', både etniske, religiøse og språklige mindretall som skiller seg ut fra 'majoriteten'. Folkerettslig er det ulike former for minoritetsrettigheter, både individuelle og kollektive. Mange med innvandrerbakgrunn velger å se seg som del av en minoritet, mens andre ikke oppfattes slik, verken av seg selv eller omgivelsene. Fordi ikke alle etniske minoriteter i Norge har innvandrerbakgrunn, og fordi tilknytning til Norge og rettigheter varierer, er det vanskelig å anvende minoritetsbegrepet som en fellesbetegnelse for alle som ikke tilhører 'majoriteten'.
- **Språklig minoritet/minoritetsspråklig:** Brukes beskrivende om alle i Norge som ikke har norsk som morsmål. I forbindelse med enkelte statlige tilskuddsordninger for språkopplæring regnes ikke personer med morsmålene samisk, dansk eller svensk som minoritetsspråklige.
- **Innvandringspolitikk:** Mål og tiltak for innvandringsregulering, utlendingskontroll og mottaks- og introduksjonstiltak for nyankomne innvandrere, i hovedsak flyktninger. Den innenlandske flyktningpolitikken, som gjelder behandling av asylsøknader, mottak, bosetting og tilrettelegging for tilbakevending, inngår i innvandringspolitikken.
- **Integreringspolitikk (i et flerkulturelt samfunn):** Mål og tiltak som gjelder integrering og deltakelse i et flerkulturelt samfunn. Disse er del av den generelle politikken på alle relevante samfunnsområder og berører hele befolkningen. Integreringspolitikk i denne forstand er mer et gjennomgående perspektiv enn et avgrenset politikkområde. Siden integrering brukes på mange måter, er det som antydnet ofte nødvendig å ha med en presisering.

2 Sammendrag

1 PLATTFORM

Regjeringens politikk har som utgangspunkt:

- Kulturelt mangfold er berikende og en styrke for fellesskapet.
- Det må legges til rette for åpenhet og dialog, samhandling og nyskaping.
- Rasisme og diskriminering er i strid med våre grunnleggende verdier og må motarbeides aktivt.
- Innenfor rammen av norsk lov og grunnleggende menneskerettigheter har alle innbyggere rett til å hevde sine verdier, følge kulturelle tradisjoner og praktisere sin tro.
- Alle, uansett bakgrunn, skal ha like muligheter, rettigheter og plikter til å delta i samfunnet og bruke sine ressurser.
- Likestilling, deltakelse og integrering er en forutsetning for at samfunnet skal få full nytte av innvandreres ressurser og erfaringer.
- Sosiale forskjeller skal motvirkes.
- Særtiltak er nødvendig på noen områder for å dekke særlige behov eller fordi det er i fellesskapets interesse.
- Tiltak som gir personer med innvandrerbakgrunn et bedre utgangspunkt for deltakelse i arbeidslivet, skal prioriteres.
- Alle tiltak skal være like tilgjengelige for kvinner som for menn.
- Gjeldende politikk med sikte på begrenset og kontrollert innvandring ligger fast.

Sentrale innsatsområder i meldingen er:

- arbeid mot rasisme og diskriminering
- bedre norskopplæring for barn, unge og voksne
- kvalifisering for arbeidslivet

3 INTERNASJONALE FORHOLD

Midt på 1990-tallet bodde rundt 125 millioner mennesker i et annet land enn de ble født i. Mesteparten av den internasjonale migrasjonen skjer mellom land utenfor OECD-området. Utvandringen skyldes både befolkningspresset i fattige land, søken etter arbeid og bedre levekår og flukt fra krig, undertrykking, sult og miljøkatastrofer. Hovedtrekkene i innvandringen til Norge er ganske lik den utviklingen man har sett i andre OECD-land de siste to tiårene. Innvandringen økte fra begynnelsen av 1980-tallet, mye på grunn av økt ankomst av asylsøkere og flyktninger. Etter 1992–93 har innvandringen stagnert eller avtatt i de fleste av landene.

Internasjonalt pågår det et betydelig samarbeid, både på det globale og det regionale plan, om reguleringen av migrasjon og om innvandreres situasjon med vekt på rettigheter. En rekke land står overfor felles utfordringer på området, og utveksling av kunnskaper og erfaringer er derfor til gjensidig nytte. Samarbeidet har på enkelte områder resultert i internasjonale avtaler der landene forplikter seg til å respektere nærmere angitte normer og prinsipper. *Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter* og *Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter* ble vedtatt 1966 og er folkerettslig bindende for de stater som har ratifisert dem, blant dem Norge. Rettighetene som følger av konvensjonene anses som universelle; de skal sikres for alle personer som befinner seg på statenes territorier uten forskjellsbehandling av noe slag. Videre skal statene sikre adgang til effektive rettsmidler for alle som mener seg krenket.

Regjeringen ser positivt på det utstrakte internasjonale samarbeidet som har utviklet seg på innvandringsområdet. I tida framover bør det legges vekt på det nordiske og det europeiske samarbeidet, særlig arbeidet i Europarådet. På flyktningområdet tillegges samarbeidet med FNs høykommissær for flyktninger vekt. Det er også viktig å følge det internasjonale arbeidet for menneskerettigheter og mot diskriminering på grunnlag av rase, hudfarge, avstamning eller nasjonal eller etnisk opprinnelse.

4 SITUASJONEN I NORGE

Historiske linjer

Hovedlinjer i norsk innvandringspolitikk, samepolitikk og politikken i forhold til andre etablerte minoriteter er oppsummert som en viktig del av bakgrunnen for utforming av politikk i møtet med nye utfordringer. Det gjelder særlig på områdene rasisme og diskriminering, utdanning, kultur og religiøst mangfold.

Innvandring, regulering og kontroll

Nettoinnvandringen av utenlandske statsborgere til Norge de siste 10–15 årene har variert mellom 5 000 og 15 000 personer pr år. Siden 1985 har det vært en samlet netto innvandring på omkring 95 000 personer. Om lag to tredeler har kommet hit som flyktninger eller som nær familie av disse.

Innvandringsregulering og utlendingskontroll er ikke tema for meldingen. Slik regulering og kontroll påvirker imidlertid hvor mange og hvilke grupper som blir innbyggere i det norske samfunnet, og får betyd-

ning for hvordan folk flest forholder seg til innvandring og mennesker med innvandrerbakgrunn. Regulerings- og kontrollpolitikken har også betydning for innvandrernes levekår og situasjon i Norge.

Hovedprinsippene for reguleringen, slik den er nedfelt i utlendingslovgivningen, beskrives ut fra ulike juridiske oppholdsgrunnlag. I tillegg omtales utlendingskontrollen ved innreise og internt i landet, som skal forebygge og avdekke ulovlig innvandring og opphold.

Innvandring og økonomi

ECON Senter for økonomisk analyse har gjennomført en litteraturstudie med gjennomgang av forskning som er gjennomført om dette temaet i Vest-Europa, USA, Canada og Australia. Gjennomgangen viser at de ulike studiene ikke gir et entydig bilde av sammenhengen mellom innvandring og økonomi. Generelt tyder resultatene på at de økonomiske virkningene av innvandring vil variere over tid og mellom ulike land. Når innvandrernes yrkesdeltaking reduseres, er innvandring mindre økonomisk gunstig for innvandringslandet.

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har gjennomført en undersøkelse hvor bruttonasjonalproduktet er fordelt på innvandrere og den øvrige befolkningen. Beregningene baseres på data fra Statistisk sentralbyrå (SSB) og gjelder 1993. Ifølge disse var bidraget fra innvandrere på om lag fire prosent av bruttonasjonalproduktet (BNP). Analysen viser at det er avgjørende for resultatet hvor mange som er sysselsatt. Andelen sysselsatte innvandrere øker med lengden på botid i landet.

ECON Senter for økonomisk analyse har gjennomført en studie som har hatt som formål å belyse hvilken innvirkning innvandring har på offentlige budsjetter. Prosjektet er avgrenset til å omfatte merinntekter og merutgifter i 1993 og baseres på data fra SSB. Gitt de metodiske forbehold som er lagt til grunn, viser beregningene at flyktninger medførte en nettoutgift for det offentlige på mellom 3,5 og 4 milliarder kroner i 1993. Øvrige innvandreres nettovirkning var om lag null, dvs beregnet merutgift og merinntekt var omtrent like store. Befolkningen som ikke er innvandrere, medførte en nettoutgift på 9,8 milliarder kroner. Når det er mulig for det offentlige å ha nettoutgifter på størstedelen av befolkningen, skyldes dette at betydelige inntektsposter er antatt upåvirket av innvandring og derfor ikke tatt med i beregningen (oljeinntekter, formuesinntekter og bedriftsskatter). Resultatet kan i hovedsak forklares ut fra forskjeller i yrkesaktivitet, alderssammensetning og botid i Norge.

Høy verdiskapning og høy sysselsetting er et nødvendig fundament for Norges velferdspolitik. Forholdene må derfor legges til rette for at alle som har mulighet for det, skal kunne delta i arbeidslivet. Regjeringen ser det som en viktig utfordring å forbedre innvandreres muligheter til å komme i arbeid.

Demografi og levekår

Ved inngangen til 1996 bodde det vel 190 000 innvandrere, dvs utenlandsfødte som har utenlandsfødte foreldre, i Norge. Om lag 30 000 personer var født i Norge av innvandrerforeldre. I underkant av 60 prosent av innvandrerne kommer fra land i Asia, Afrika og Latin-Amerika. Innvandrerne utgjør 4,4 prosent av den norske befolkningen. Blant innvandrerne er det mange unge voksne og svært få gamle.

Undersøkelser av innvandreres levekår viser at bildet er svært sammensatt. Mens noen gruppers levekår er på linje med den øvrige befolkningen, har andre grupper en situasjon som er langt dårligere. Innvandrere fra Vest-Europa har bedre materielle levekår enn innvandrere fra ikke-vestlige land. Vestlige innvandrere er relativt høyt utdannet og har høy arbeidsinntekt. Familier med bakgrunn fra ikke-vestlige land har i gjennomsnitt lavere disponibel inntekt enn familier fra Norge og vestlige land. Innvandrere fra Afrika, Asia, Latin-Amerika og Øst-Europa har opplevd sterkt økende arbeidsledighet i perioden 1988–1995. Mens den samlede ledigheten i Norge har gått ned etter 1993, er det først i 1996 en mindre reduksjon i ledigheten blant innvandrere fra ikke-vestlige land.

Innvandrere fra nordiske land er relativt jevnt fordelt over landet, mens personer fra andre europeiske land i større grad er bosatt i Oslo-området, Agder og Rogaland. Størst konsentrasjon er det blant innvandrerne fra Afrika, Asia og Latin-Amerika, hvor nesten halvparten er bosatt i Oslo. Innenfor Oslo bor ikke-vestlige innvandrere først og fremst i indre øst og i nye drabantbyer nordøst og sørøst i byen. Innvandrerne fra ikke-vestlige land bor sjeldnere i enebolig og oftere i blokk enn den øvrige befolkningen, og de bor trangere. De bor oftere enn andre i boligstrøk hvor de er utsatt for støy og forurensning, og i boligstrøk som oppfattes som belastende på grunn av hærverk og kriminalitet.

Ikke-vestlige innvandrere har langt hyppigere kontakt med familie og naboer enn hva som er vanlig i den øvrige befolkningen. Blant innvandrerne fra ikke-vestlige land er det likevel en noe høyere andel som er sosialt isolerte og som føler seg ensomme enn i den øvrige befolkningen. Seks av ti voksne ikke-vestlige innvandrere har en god norsk venn. Mange oppgir imidlertid at de ønsker mer kontakt med den norskfødte befolkningen enn de faktisk har.

5 FORUTSETNINGER FOR DELTAKELSE OG FELLESKAP

For å nå målsettingen om like muligheter, er det nødvendig med en aktiv innsats for å bekjempe rasisme og diskriminering. Det er behov for å styrke vernet mot diskriminering og forbedre mulighetene for juridisk bistand til personer som opplever at de har blitt diskriminert. For å inkludere alle i fellesskapet og for å sikre like muligheter for deltakelse, er det også nødvendig å skape trygghet – i nærmiljøet, mellom befolk-

ningsgrupper og for enkeltindivider i forhold til stor-samfunnet. Dette kapitlet tar opp spørsmål som danner grunnlaget for like muligheter for deltakelse på viktige samfunnsområder – arbeids- og boligmarkedet, politikk og kulturliv. Følgende tiltak er sentrale:

Rasisme og diskriminering

- En handlingsplan mot rasisme og diskriminering vil bli utarbeidet i samarbeid med flere departementer. Handlingsplanen vil omhandle kompetanseheving i offentlig sektor, tiltak mot diskriminering i arbeidslivet og tiltak mot rasistisk vold og trakassering.
- I løpet av vårsesjonen 1997 vil det bli fremmet et forslag for Stortinget om å ta inn et forbud mot forskjellsbehandling på grunn av rase, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse ved ansettelser, i arbeidsmiljølovens § 55 a.
- Regjeringen vil styrke vernet mot diskriminering og forbedre mulighetene for juridisk bistand for personer som opplever diskriminering. Det skal for en prøveperiode på fem år iverksettes en ordning som skal bidra til å overvåke situasjonen og bedre mulighetene for juridisk bistand til personer som utsettes for diskriminering.
- Regjeringen anbefaler bruk av konfliktrådene i hverdagskonflikter, og vil informere publikum og innvandrersorganisasjonene om konfliktrådsordningen.
- Det er behov for å overvåke utviklingen med hensyn til diskriminering og rasisme. Det vil derfor bli iverksatt faste rutiner for rapportering som jevnlig vil gi et bilde av art og omfang av diskriminering.

Kriminalitet

- Det er et stort behov for kunnskap om rasistisk motivert vold og trakassering. Justisdepartementet vil vurdere hvordan man på en hensiktsmessig måte skal kunne framskaffe bedre statistikk og annen dokumentasjon om slike overgrep.
- I de større byene er det en særlig utfordring å bekjempe utberedelsen av grov volds- og narkotikakriminalitet, også blant innvandrere.
- Aktiv innsats for å sikre alle like muligheter til deltakelse i utdanning og arbeidsliv og til å oppnå trygge levekår, er en sentral del av det kriminalitetsforebyggende arbeidet.
- Vektleggingen av tillitsskapende tiltak og aktiv rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn til politiyrket vil bli videreført.

Kontroll og integrering

- Balansegangen mellom hensynet til effektiv innvandringskontroll og integrering i et flerkulturelt samfunn er vanskelig. Siktemålet må være så langt som mulig å motvirke at nødvendig regulering og kontroll får utilsiktede, negative virkninger for den enkelte innbygger og for samfunnet som helhet. Samtidig må det unngås at integreringstiltak gjør

det vanskeligere å gjennomføre regulering og kontroll av innvandring.

- Det skal ikke foretas tilfeldige innenlandske stikkprøvekontroller utelukkende basert på hudfarge, språk, navn eller oppførsel, eller fordi vedkommende antas å være utlending. Justisdepartementet vil i samarbeid med politiet utarbeide nye retningslinjer som innebærer at denne typen stikkprøvekontroller opphører. Opplæringen vil bli gjennomgått og forbedret.

Informasjon og tolketjenester

- Dialog og samhandling er viktige betingelser for økt deltakelse av personer med innvandrerbakgrunn i det norske samfunnet. Ny informasjonsteknologi må aktivt tas i bruk overfor barn og ungdom for å formidle informasjon og gi kunnskap som motvirker rasisme og fremmedfrykt. Barn og ungdom må selv tas med i utformingen av informasjonstilbudet på disse områdene. Skoler og bibliotek er viktige arenaer for å formidle informasjon om det flerkulturelle Norge til barn og ungdom.
- Forholdene skal legges til rette for at offentlig ansatte får trening i bruk av tolk, spesielt innen barnevern, helsevesen, politi og rettsvesen. Videre vil tolking via telematikk blir utredet nærmere.

6 KVALIFISERING, ARBEID OG INNTEKTSSIKRING

Arbeidslivet er den viktigste arenaen for å bli en del av fellesskapet. Arbeid har en egenverdi ut over inntekt, i form av sosial tilhørighet og mulighet for å realisere egne evner og muligheter. For å øke yrkesdeltakelsen og redusere arbeidsledigheten blant innvandrere vil virkemidler som kan øke den enkeltes kompetanse for norsk arbeidsliv, og virkemidler som kan redusere barrierene for innvandrernes deltakelse i arbeidslivet, bli prioritert. Språkferdigheter har stor betydning for innvandrernes deltakelse i arbeidslivet og på andre arenaer i det norske samfunnet. Deltakelse er også betinget av effektive godkjenningsordninger for å utnytte de ressursene innvandrerne bringer med seg hit til landet, og av at det ikke forekommer diskriminering. Velferdsordningene skal gi alle økonomisk og sosial trygghet, men må være utformet på en måte som bidrar til at den enkelte kommer i arbeid eller annen aktiv virksomhet. Følgende prinsipper og tiltak står sentralt:

Opplæring for voksne

- Regjeringen mener det er av avgjørende betydning at personer med innvandrerbakgrunn får et språkgrunnlag som setter dem i stand til å delta aktivt i samfunnet, og at opplæringen i norsk med samfunnskunnskap både i innhold og omfang blir bedre tilpasset den enkeltes behov.
- For å øke mulighetene for videre utdanning og arbeid vil regjeringen styrke den grunnleggende

opplæringen i norsk med samfunnskunnskap for voksne fra språklige minoriteter. Det vil bli tatt særlig hensyn til personer uten lese- og skriveferdigheter og personer med særlig svak grunnutdanning fra hjemlandet.

- Regjeringen vil vurdere nærmere spørsmålet om en rett til opplæring i norsk med samfunnskunnskap for den enkelte og en plikt for kommunene til å gi slik opplæring. Etter regjeringens oppfatning må hensikten med eventuelt å innføre en slik rett og plikt være å sikre opplæring i norsk med samfunnskunnskap for de gruppene som har størst behov. Det vil bli utredet hvilke kriterier som bør legges til grunn for avgrensning.
- Enkelte, særlig en del kvinner, har av ulike årsaker problemer med å delta i organisert opplæring. Regjeringen tar derfor sikte på å stimulere kommunene til å motivere og rekruttere dem som ikke søker opplæring i norsk på eget initiativ, bla i form av oppsøkende virksomhet og samarbeid med innvandrersorganisasjoner og andre.
- Innvandrere i alderen 16–20 år som ikke har norsk grunnskole eller tilsvarende utdanning, må få tilbud om eksamensrettet grunnskoleopplæring for voksne. Kommunene oppfordres til å tilby slik opplæring med minst mulig tidstap for den enkelte. For å stimulere til dette vil regjeringen foreslå et særtilskudd.
- Øvrige spørsmål som gjelder grunnskoleopplæring for voksne må ses i lys av den utredningen om etter- og videreutdanning som nå gjennomføres. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med dette på et seinere tidspunkt.

Godkjenning av utdanning fra utlandet

- Det vil bli satt i gang en praktisk dokumentasjonsordning – yrkesprøving – for å forenkle vurderingen av utenlandsk fagutdanning for innvandrere.
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet vil forbedre informasjonen om godkjenningsordningene og det norske utdanningssystemet.
- Regjeringen vil sette i gang et tverrdepartementalt arbeid som skal kartlegge problemene med godkjenning av utenlandsk utdanning, og komme med forslag til effektive løsninger.

Deltakelse på arbeidsmarkedet

- Personer med innvandrerbakgrunn skal ha de samme muligheter for å forsørge seg selv og sin familie gjennom lønnet arbeid som den øvrige befolkningen.
- Det er en målsetning at kvalifiseringen for nyankomne innvandrere skal være mest mulig fri for administrative gråsoner og dødtid mellom tiltakene. Kvalifiseringen skal preges av kontinuitet, planlegging og god informasjonsflyt.
- I *St meld nr 35 (1994–95) Velferdsmeldingen* har regjeringen vært opptatt av å unngå at personer blir «kasteballer» mellom de ulike etatene som har

et ansvar for kvalifisering, arbeid og inntektssikring. Regjeringen vil følge utviklingen på lokalt nivå for å sikre at meldingens intensjon om aktivisering, individuelle handlingsplaner og opprettelse av samarbeidsforum, blir fulgt opp. Oppfølging av denne meldingen inngår som en naturlig del av tiltaks- og utviklingsarbeidet i kommunene og i lokale, statlige etater.

- Økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven har i mange tilfeller blitt en form for langvarig inntektssikring. Regjeringen vil ta initiativ til at forbindelsen mellom hva nyankomne innvandrere mottar i offentlige stønader og deres deltakelse i kvalifiseringstiltak, blir styrket og tydeliggjort. Som et ledd i dette vil alternativer til økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven i de første fem årene etter bosetting, bli vurdert.
- Regjeringen ønsker en aktiv rekruttering av kvalifiserte personer med innvandrerbakgrunn til alle nivå innen offentlig sektor.

Sosialtjenesten

- Mulighetene for mottakerne av sosialhjelp til å komme i arbeid eller annen aktiv virksomhet skal forbedres ved økt samarbeid mellom arbeidsmarkedsetaten og sosialtjenesten og mellom ulike etater i kommunen.
- Regjeringen vil styrke sosialtjenestens arbeid i forhold til innvandrere ved bedre kvalifisering av personalet, metodeutvikling, erfaringsformidling og forskning.
- Rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn til sosialarbeideryrket skal stimuleres.

Tilbakevending for innvandrere

- Regjeringen vil ikke foreslå at dagens tilbakevendingprogram for flyktinger utvides til å omfatte andre grupper eller at det etableres særskilte ordninger for andre som ønsker å vende tilbake til sine hjemland.

7 OPPVEKST, NÆRMILJØ OG UTDANNING

Barn og unge representerer framtida i det flerkulturelle samfunnet. Oppvekst og skolegang legger grunnlaget for deltakelse i samfunnslivet og trygge levekår. En oppvekst med stabile boforhold i et mangfoldig bomiljø er et godt utgangspunkt. Barnehage og skole er arenaer hvor barn og foreldre med ulik bakgrunn møtes og holdninger dannes. Skoletilbudet er avgjørende for at barn og unge, uansett bakgrunn, skal ha like muligheter til videre utdanning og arbeid. Familiens levekår og helsesituasjon preger barns liv. Siden kvinner tradisjonelt spiller en viktig rolle som oppdragere, betyr deres muligheter til å delta i samfunnet mye for barns oppvekst. Dette kapitlet inneholder en gjennomgang av mål og utfordringer på sentrale områder som berører oppvekst, nærmiljø og utdanning. Tiltak for å sikre barn og unge like muligheter til deltakelse er gjennomgående tema.

Barne- og ungdomspolitikken

- Oppfølgingen av handlingsplanen for barn og unge med innvandrerbakgrunn er en sentral oppgave for departementene i arbeidet med å sikre disse barna like muligheter til deltakelse.
- Fortsatt innsats for barn og unge i de større byene prioriteres. Mange av tiltakene er av stor betydning for barn og unge med innvandrerbakgrunn.
- Bevilgninger til barne- og ungdomsorganisasjonene har blant sine siktemål økt deltakelse av barn og unge med innvandrerbakgrunn og flere voksne med slik bakgrunn til lederverv.
- Aktiv rekruttering av ansatte med innvandrerbakgrunn til det offentlige barne- og ungdomsarbeidet er nødvendig. Generelt må den flerkulturelle kompetansen blant de ansatte på dette området styrkes.

Boforhold

- Personer med innvandrerbakgrunn skal kunne delta i samfunnet og ha like muligheter til å oppnå trygge levekår som resten av befolkningen. Det er uheldig dersom det utvikler seg boligområder der en stor andel av beboerne har dårlig økonomi, andre levekårsproblemer og lite kontakt med samfunnet for øvrig. Det må imidlertid tas hensyn til at det er positive sider ved det mangfoldet som finnes i enkelte storbyområder.
- Regjeringen er enig i de hovedstrategiene for utjevning av levekår og sosiale og miljømessige forbedringer som forslag til handlingsprogram for Oslo indre øst trekker opp, og ønsker å samarbeide med Oslo kommune om dette (jf *Innst S nr 174, 1995–96*). Målet er å gjøre slike byområder til et godt sted å bo for alle beboere. Det vil bli lagt vekt på tiltak som kan bedre oppvekstkårene for barn og unge.
- Etter regjeringens syn må områderettete strategier som skisseres i forslag til handlingsprogram for Oslo indre øst, kombineres med tiltak rettet direkte mot grupper med dårlige levekår, uansett bosted.
- For å sikre at personer med innvandrerbakgrunn får like muligheter som resten av befolkningen til å kjøpe egen bolig, vil regjeringen anmode kommunene om å arbeide aktivt for å skaffe til veie gode, rimelige boliger til boligsøkere med moderat inntekt, f eks i samarbeid med boligsamvirket. Husbankens låne- og tilskuddordninger må evalueres og det må spesielt vurderes om det er behov for å endre regelverket slik at personer med innvandrerbakgrunn får bedre muligheter til å kjøpe egen bolig.
- Husbanken skal, i samvirke med kommunene, utvikle bedre informasjon og veiledning til personer med innvandrerbakgrunn om offentlige låne- og tilskuddordninger til kjøp av bolig, og om bostøtte. Husbanken bør dessuten endre sin løpende

rapportering slik at det framgår i hvor stor grad personer med innvandrerbakgrunn drar nytte av disse ordningene.

- For å bidra til et bedre leiemarked for vanskeligstilte grupper, vil regjeringen oppfordre kommunene til å sørge for at kommunale utleieboliger finnes i ulike typer boligområder. De økonomiske virkemidlene i boligpolitikken skal videreutvikles slik at kommunene og boligbyggelagene gis økonomiske rammevilkår som kan bidra til flere gode, nøkterne og rimelige utleieboliger.
- Det vil bli foreslått en endring av borettslagslovens bestemmelser om juridisk andelseie som gir kommunene en minimums adgang til å erverve andelsboliger for utleie.
- De aktuelle bestemmelsene om diskriminering i boliglovgivningen og straffelovgivningen bør håndheves aktivt i saker som gjelder kjøp eller leie av bolig.
- For å bidra til å skape gode flerkulturelle bomiljø, vil regjeringen prioritere økt støtte til boligsamvirkets egne tiltak for å lette integrering og samhandling i borettslagene, til forskning og forsøk og til etablering av en egen «bomiljøpris» for gode flerkulturelle bomiljø.

Barnehage

- Regjeringen legger vekt på at foreldre med innvandrerbakgrunn skal ha de samme muligheter som andre foreldre til å finne egnede barnehage tilbud til sine barn. Særlig viktig er barnehagens funksjon for læring av norsk språk og som kontaktskaper i nærmiljøet.
- Det må gis informasjon om barnehagens rolle og innhold i en form som når foreldre med ulik kulturell og språklig bakgrunn. Dette bør gjøres i nært samarbeid med helsestasjoner, ulike innvandrerorganisasjoner, trossamfunn mv. Samtlige kommuner må informeres om barnehagemodeller som er spesielt egnet til å møte behovene til familier med innvandrerbakgrunn, herunder åpen barnehage og andre korttidstilbud.
- Barne- og familiedepartementet, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Kommunal- og arbeidsdepartementet og andre berørte parter vil utrede nærmere hvordan man kan motivere flere unge med innvandrerbakgrunn til å søke førskolelærerutdanning. Det må videre satses på kompetanseoppbygging i flerkulturelt arbeid for barnehagepersonale.
- Tilskuddsordningen til tospråklige assistenter skal evalueres.
- Det vil bli satt i gang en treårig forsøksordning med gratis pedagogisk korttidstilbud i barnehage for alle femåringer i en bydel i Oslo indre øst.
- Barne- og familiedepartementet vil utrede og innhente erfaringer med ulike språkinnlæringsmodeller for førskolebarn, herunder erfaringer fra Danmark og Sverige.

Utdanning

- Norsk er fellesspråk for kommunikasjon og samhandling i Norge. Det er derfor viktig at minoritetsspråklige elever lærer seg godt norsk.
- Med utgangspunkt i prinsippet om tilpasset opplæring mener regjeringen at elever med begrensete norskkferdigheter bør få den første lese- og skriveopplæringen på morsmålet. Det vil lette innlæringen av tilsvarende ferdigheter på norsk. Morsmålsundervisningen i grunnskolen bør avgrenses til denne perioden, som i det nye læreplanverket er lagt til de fire første årene. Ut over dette kan aktuelle morsmål gis som tilvalgsspråk på ungdomstrinnet. I tillegg kan elever få tospråklig fagundervisning inntil de har tilstrekkelig utbytte av undervisningen på norsk.
- De ressurser som frigjøres gjennom denne avgrensningen av morsmålsopplæringen, skal benyttes til styrking av norskopplæringen og til tospråklig fagundervisning.
- Siden morsmålsopplæringen primært skal være et middel for å lette læringen i andre fag for elever med begrensete ferdigheter i norsk, mener regjeringen at det ikke er grunn til å foreslå en ubetinget og lovfestet rett til morsmålsopplæring.
- I samsvar med internasjonale forpliktelser skal det legges til rette for at skolen kan bidra til at elevenes ferdigheter i morsmålet utvikles. For flyktninger har myndighetene et særlig ansvar for å forberede en eventuell tilbakevending.
- I en odelstingsproposisjon om ny opplæringslov vil regjeringen foreslå ny lovhjemmel slik at Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet kan gi forskrift om en plikt for kommunene til å gi særskilt opplæring for språklige minoriteter. Morsmålsopplæringens mål vil bli fastsatt i slik forskrift. Forskriften vil danne grunnlag for metodisk veiledning for morsmålsopplæring. Det vil bli utarbeidet egne læreplaner for morsmål som tilvalgsspråk og for norsk som andrespråk. Tilskuddsordningene vil bli endret i samsvar med forslagene som legges fram i denne meldingen.
- Regjeringen mener det fortsatt er nødvendig å prioritere forsknings- og utviklingsarbeid knyttet til opplæring for språklige minoriteter.
- Det er viktig å styrke kontakten med elevenes hjem. Det må arbeides videre med å utvikle kontaktformer med de foresatte, slik at de kan bli aktive støttespillere for barnas skolegang.
- Det er viktig at minoritetsspråklige elever og læringer i videregående opplæring som har behov for det, får tilrettelagt opplæring inntil de kan følge den ordinære undervisningen. God rådgiving og pedagogisk psykologisk tjeneste er også viktig for å motvirke frafall. Dette er et fylkeskommunalt ansvar.
- Siden rekrutteringen til videregående opplæring fortsatt er lavere blant språklige minoriteter enn andre, bør det settes inn tiltak som kan stimulere til økt rekruttering. Det er vesentlig med god informasjon, rådgivning, samarbeid skole – hjem og positive forbilder.
- Skolene, bedriftene og fylkeskommunene må gjøre en ekstra innsats for å skaffe plasser for læringer fra språklige minoriteter. Det må også bli lettere å gi minoritetsspråklige elever i yrkesfaglige studieretninger praksis i bedrifter allerede i skoledelen av opplæringen. På denne måten kan elevene selv få bedre kjennskap til arbeidslivet, og arbeidsgiverne kan bli kjent med elevene før de skal ut i lære.
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet vil foreta en gjennomgang av de tilskuddsordninger som berører minoritetsspråklige elever, for å se om det er behov for endringer.
- Statistikkgrunnlaget for videregående skole må forbedres. Kunnskaper og erfaringer som er viktige som grunnlag for videre arbeid, vil bli systematisert.
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet vil få utredet tiltak som kan bedre rekrutteringen av minoritetsspråklige studenter til høyere utdanning generelt og særlig til profesjonsstudier med stor kontaktflate mot befolkningsgrupper med innvandrerbakgrunn.
- Fra høsten 1997 vil det bli etablert et videreutdanningstilbud i flerkulturell forståelse ved fire høyskoler. Målgruppene for studiet er i første rekke lærere, polititjenestemenn og personale innen helse- og sosialomsorg.
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet vil ta initiativ til at det for en periode på seks til åtte år etableres to kvalifiseringssentra for lærere som underviser minoritetsspråklige elever.
- Spørsmålet om hvilke krav undervisningen i et flerkulturelt skolemiljø stiller til den framtidige utdanningen for lærere, må ses i sammenheng med lærerutdanning generelt og behandles i den planlagte stortingsmeldingen om dette. Regjeringen vil alt nå signalisere at det vil bli foreslått å lempe på kravene til norsk sidemål i lærerutdanningen for studenter fra språklige minoriteter.

Barnevern

- Mer egnede tilbud skal utvikles for å sikre at barn med innvandrerbakgrunn får et likeverdig tilbud i barnevernet. Likeså skal informasjon om norsk barnevern styrkes for å øke forståelsen mellom ansatte i barnevernet og de som skal motta hjelp. En profesjonell tolketjeneste er et nødvendig redskap i dette arbeidet.
- Regjeringen vil sikre en kvalitetsheving av barneverntjenesten overfor innvandrere gjennom oppfølging av Barne- og familiedepartementets handlingsplan for barn og ungdom med innvandrerbakgrunn fra 1995. Det gjelder særlig informasjon, kompetanseheving, metodeutvikling, forebyg-

- gende tiltak, tverretattlig samarbeid og et helhetlig fylkeskommunalt tilbud.
- Samarbeidet mellom kommuner og frivillige organisasjoner for å utvikle gode tilbud overfor enslige mindreårige, skal bedres.
- Barne- og familiedepartementet vil innhente dokumentasjon for å vurdere hva som kan gjøres for å hindre tvangsekteskap.

Kvinner og likestilling

Regjeringen legger vekt på å sikre at kvinner får del i de generelle tiltak for levekårsforbedringer som denne meldingen legger opp til. I tillegg er det nødvendig med tilrettelagte tiltak:

- Det gis støtte til nettverksbygging, som ledd i selvstendigbygging og likestilling for skilte, enslige og isolerte kvinner.
- Det etableres alternative tiltak i tillegg til de eksisterende krisesentrenes midlertidige tilbud om krisehjelp.
- Det må utvikles metoder for å formidle informasjon om familiepolitikk og likestilling i samarbeid med innvandrerne selv og deres organisasjoner.
- Regjeringen ønsker samråd for å drøfte ulike syn på familiepolitikk og likestilling.

Helse og omsorg

Helsetjenesten må tilføres økt kunnskap og kompetanse for å sikre at den gir et likeverdig tilbud til personer med innvandrerbakgrunn. Tjenestene må også legges til rette for å kunne møte nye gruppers behov.

- Det vil bli opprettet en kompetanseenhet for innvandrere og helse som kan sette i gang og koordinere forskning om innvandrere og helse, utvikle metoder for helse- og omsorgsarbeid for innvandrere og veilede den øvrige helsetjenesten.
- Samarbeid med frivillige organisasjoner, innvandrerorganisasjoner og andre om sosial- og helsepolitiske tiltak er viktig.
- Retningslinjer for helsetjenestetilbudet for nyankomne flyktninger og innvandrere skal gjennomgås.
- Forskning om innvandreres psykiske og somatiske helse og deres bruk av helse- og omsorgstjenester skal stimuleres.
- Arbeidet med å utvikle rusmiddelforebyggende tiltak blant personer med innvandrerbakgrunn videreføres.
- Sosial- og helsedepartementet vil be Statens ernæringsråd om å arrangere konferanser om ernæring og helse hos innvandrere i Norge.
- Tiltak overfor innvandrere med funksjonshemming er foreslått som et eget satsingsområde i 'Handlingsplanen for funksjonshemmede 1998–2001'.

8 KULTUR, INNFLYTELSE OG RELIGION

Alle skal ha like rettigheter til deltakelse og innflytelse, kulturell utfoldelse og praktisering av religion

tro i et demokratisk flerkulturelt samfunn. Dette er grunnleggende for å ha råderett over egen livssituasjon og for å kunne påvirke samfunnsforhold. Deltakelse i organisasjons- og kulturliv, både i politiske og frivillige organisasjoner og i offentlige råd og utvalg, gir innsikt i spilleregler og beslutningsprosedyrer. Kunstnere, kunstnerorganisasjoner, kulturarbeidere og formidlingsinstitusjoner spiller en viktig rolle i å skape og speile det kulturelle mangfold som finnes. De fungerer som spydspisser for nyskaping i samfunnet. Kultur er et viktig virkemiddel for integrering i samfunnet, og det er derfor viktig å ivareta det kulturelle perspektivet på alle samfunnsområder. En må fokusere på det potensiale, den kreativitet og den kompetanse hver enkelt har. At barn og unge deltar i sosiale aktiviteter, foreninger og organisasjonsliv, bidrar til en positiv og likeverdig oppvekst. Dette kapitlet beskriver tiltak for å styrke muligheten til deltakelse på sentrale samfunnsområder. Følgende prinsipper og tiltak er sentrale:

Kulturpolitikk

- Regjeringen har som mål å gjennomføre en kulturpolitikk som sikrer alle, uansett alder og bakgrunn, like muligheter for deltakelse og utfoldelse. Barn og ungdom er prioriterte målgrupper.
- Kulturpolitikkenes målsetting om bredere mobilerings av innsatsvilje, livslyst og uttrykkskraft, innebærer at også personer med innvandrerbakgrunn deltar i kulturlivet på likeverdig grunnlag. Dette er ikke bare grunnleggende for et demokratisk samfunn, men også en viktig strategi for å sikre mangfold og kulturell nyskaping.
- Kulturdepartementet vil innhente kunnskap om innvandreres kulturbruk og -behov, og undersøke hvordan situasjonen er for skapende og utøvende kunstnere med innvandrerbakgrunn.
- På bakgrunn av de positive erfaringene fra arbeidet til Rikskonsertene vil Kulturdepartementet be Riksteatret og Rikstutstillinger øke innsatsen på det flerkulturelle området.
- Tiltak på idrettsområdet som øker mulighetene til deltakelse i idrettslivet for personer med innvandrerbakgrunn, og som utvikler gode metoder for informasjon til, rekruttering av og kommunikasjon med utøvere med innvandrerbakgrunn, vil bli prioritert.
- På medieområdet prioriterer regjeringen tiltak som sikrer alle, uansett bakgrunn, et allsidig og likeverdig tilbud som gjenspeiler og synliggjør at Norge er et flerkulturelt samfunn. Massemedia har et selvstendig ansvar for å gi en balansert framstilling av innvandringsspørsmål.

Organisasjonsliv og samarbeidsfora

- Det er en målsetting at fagbevegelse, andre interesseorganisasjoner og frivillige organisasjoner skal ivareta medlemmenes interesser uavhengig av bakgrunn, og at personer med innvandrerbakgrunn i større grad blir med i slike organisasjoner.

- Viktig virksomhet som drives av innvandrersorganisasjonene kan gis offentlig støtte. Det er imidlertid behov for å vurdere nærmere hvordan de ulike støtteordningene kan anvendes på en bedre måte for å nå målsettingene på feltet.
- Regjeringen ønsker å styrke befolkningens engasjement og forpliktelse i forhold til fellesskapet. Alle, uansett bakgrunn, skal ha mulighet for innflytelse over sin livssituasjon. De landsdekkende organisasjonenes innsats og innvandrerrådenes arbeid er viktige i denne sammenheng. Kontaktutvalget mellom innvandrere og norske myndigheter spiller også en viktig rolle som rådgivende organ for norske myndigheter.

Politisk deltakelse og statsborgerskap

- Stemmerett ved stortingsvalg og folkeavstemninger skal fortsatt være forbeholdt norske statsborgere. Videre skal gjeldende botidskrav ved søknad om norsk statsborgerskap opprettholdes.
- Det må framgå av brosjyrer og søknadsskjema for norsk statsborgerskap at staten forventer at nye borgere kan gjøre seg forstått på norsk. Regjeringen ønsker imidlertid ikke å innføre et formelt krav til dokumenterte norskkunnskaper.
- I norsk statsborgerskapslovgivning gjelder prinsippet om ett statsborgerskap. Regjeringen vil komme tilbake til spørsmålet om dobbelt statsborgerskap i samband med en vurdering av norsk tiltrædelse til en ny europarådskonvensjon om dette.

Religiøs mangfold

- Det må være samsvar mellom relevante internasjonale konvensjoner om religionsfrihet og regelverk og praksis i Norge.
- Det er viktig å markere at tro ikke kan rettferdiggjøre handlinger som strider mot norsk lov og grunnleggende menneskerettigheter.
- Informasjon og dialog mellom tros- og livssynsamfunnene, myndighetene og befolkningen for øvrig er viktig for å unngå at det dannes fiendebilder og for å forebygge konflikter.
- Samarbeidsrådet for tros- og livssynsamfunn kan være en nyttig dialogpartner for myndighetene. Relevante offentlige myndigheter bør legge forholdene til rette for slik dialog og sørge for at samarbeidsrådet blir hørt i aktuelle saker.
- Regjeringen vil gi ett departement ansvar for samordning av politikken i forhold til tros- og livssynsspørsmål, uten at Den norske kirkes særstilling berøres. Departementsplassering og økonomisk-administrative konsekvenser må utredes nærmere.
- I et flerkulturelt samfunn er det problematisk dersom innvandreres navneskikker i stor grad må innordnes hensynet til norsk kultur, ofte på tvers av egne identitetsskapende tradisjoner. Justisdeparte-

mentet vil i løpet av 1997 avklare hvilke endringer i navneloven som er aktuelle, og angi når endringene skal tre i kraft.

9 ANSVARSEDELING OG KUNNSKAP

Oppgave- og ansvarsdeling i forvaltningen

- Sektoransvarsprinsippet innebærer at fagmyndighetene på ulike sektorer og forvaltningsnivå har ansvaret for alle grupper av befolkningen på sine områder, også personer med innvandrerbakgrunn.
- For å ivareta behovet for å se ulike sider ved politikken i sammenheng, har Kommunal- og arbeidsdepartementet et særskilt ansvar for å følge utviklingen på flyktning- og innvandrerfeltet på tvers av de ulike sektorene.
- Utlendingsdirektoratet skal ha et spesielt fokus på nyankomne flyktninger og innvandreres situasjon de fem første årene i Norge, og innhente erfaringer om hvilke tiltak som best vil tilrettelegge for langsiktig integrering. I arbeidet for likestilling mellom personer med innvandrerbakgrunn og den øvrige befolkningen skal Utlendingsdirektoratet bidra med kunnskapsformidling og rapportering på tvers av sektorene.
- Stor grad av kommunal handlefrihet og kommunalt selvstyre er et grunnleggende prinsipp, som også skal gjelde for flyktning- og innvandrerfeltet. Ved innføring av integreringstilskuddet ble kostnads- og ansvarsprinsippet styrket, ved at kommunene, som har ansvaret for gjennomføringen av tiltakene i forbindelse med bosetting og integrering av flyktninger, også fikk ansvaret for ressursbruken. Etter regjeringens vurdering er det ønskelig å videreføre integreringstilskuddsordningen.

Kunnskapsgrunnlaget

Det har de seinere år vært arbeidet systematisk med å bedre kunnskapsgrunnlaget på feltet. Det mangler fortsatt kunnskap på sentrale områder om innvandringskonsekvenser for det norske samfunnet, forholdet mellom innvandrere og nordmenn og gode modeller for et harmonisk flerkulturelt samfunn. Det er særlig behov for evaluering og utvikling av metoder for å sikre at tiltak blir effektive og får den tilskattede virkning. Det er videre behov for å styrke grunnforskningen på området og rekruttere nye forskere. Kvaliteten på den anvendte forskningen må styrkes. Formidling og bruk av den forskningen som finnes må også bedres. I statsforvaltningen har Kommunal- og arbeidsdepartementet en samordnende rolle, mens de øvrige departementer har ansvar for innvandrerrelatert forskning og utvikling på sine sektorområder.

- En langsiktig strategi for å få et nødvendig kunnskapsgrunnlag for å håndtere utviklingen av et flerkulturelt samfunn, vil bli utarbeidet.

Del II

Bakgrunn

3 Internasjonale forhold

3.1 MENNESKER PÅ VANDRING

Rundt 125 millioner mennesker, eller to prosent av verdens befolkning, bor i et annet land enn det de ble født i. Utvandringen skyldes befolkningspresset i Afrika, Asia og Latin-Amerika og jakten etter arbeid. Andre drives på flukt fra krig, undertrykking og miljøkatastrofer. Tallet på personer som bor i et annet land enn de ble født i, øker med mellom to og fire millioner årlig.

De største migrasjonsstrømmene går fra Latin-Amerika og Asia til Nord-Amerika, fra Øst-Europa og Nord-Afrika til Vest-Europa og fra Afrika og Asia til Midt-Østen. I tillegg foregår det en betydelig utvandring fra land i Asia, Afrika og Latin-Amerika til andre land i samme verdensdel.

Hovedtrekkene i innvandringen til Norge er ganske lik den utviklingen man har sett i andre land som er medlemmer i Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD). Innvandringen økte fra begynnelsen av 1980-tallet, mye på grunn av økt antall flyktninger. Etter 1992–93 har innvandringen stagnert eller avtatt i de fleste OECD-landene.

I perioden 1980–92 kom det ca 15 millioner innvandrere til Vest-Europa og av dem kom 144 000 til Norge. Innvandringen til Norge utgjør således rundt én prosent av innvandringen til Vest-Europa i denne perioden. Til sammenligning utgjør Norges befolkning ca én prosent av befolkningen i Vest-Europa.

I de OECD-landene som har størst innvandring, er familiegjenforening den hyppigste innvandringsgrunnen. Jakten på arbeid er også et vanlig motiv for innvandring, og denne type innvandring utgjør 20–40 prosent av den totale innvandringen i enkelte land med stor innvandring. I Norge utgjør denne innvandringskategorien mindre enn 10 prosent, når man ser bort fra innvandring fra andre nordiske land. De fleste innvandrene som har kommet til Norden de siste årene har vært flyktninger.

Det er store forskjeller i antall utenlandske statsborgere i OECD-landene målt i absolutte tall. Det er også store forskjeller når man ser på andelen utenlandske statsborgere av totalbefolkningen, men utenlandske statsborgere utgjør mindre enn ti prosent av totalbefolkningen i alle de vesteuropeiske landene, med unntak for Sveits og Luxembourg.

3.2 FORPLIKTELSER OG SAMARBEID

3.2.1 Innledning

Internasjonalt pågår det et betydelig samarbeid om reguleringen av migrasjon landene imellom og om migranters situasjon. Samarbeidet har på enkelte områder resultert i internasjonale avtaler der landene forplikter seg til å respektere nærmere angitte normer og prinsipper. Dette arbeidet har til dels vært knyttet til det allmenne arbeidet for å fremme menneskerettighetene. Det er i så måte basert på forestillingen om universelle individuelle rettigheter. Mange av disse menneskerettighetsavtalene er blitt utarbeidet innenfor FN-systemet. Andre har en mer regional karakter.

Ett lands migrasjonspolitikkk får fort følger for andre land. Internasjonalt samarbeid på dette området tar for en stor del utgangspunkt i en forståelse av gjensidig avhengighet. Landene erkjenner også at de står overfor felles utfordringer på området, og at utveksling av kunnskaper og erfaringer er til gjensidig nytte. For Norge er det vanskelig å føre en politikk som i betydelig grad avviker fra den andre land i Vest-Europa fører.

Under følger en kortfattet oversikt over hvilket internasjonalt rammeverk som gjelder på det innvandringspolitiske området.

3.2.2 De forente nasjoner – FN

Samarbeidet i FN har bidratt til å gi begrepet «menneskerettigheter» et innhold. *Verdenserklæringen om menneskerettighetene* av 1948 er ikke folkerettslig bindende, men er det historiske utgangspunkt for senere menneskerettighetskonvensjoner. Den regnes av mange som gjeldende sedvane på grunn av sin sentrale stilling. Likeverdighetsprinsippet står sentralt.

Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og *Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter* ble vedtatt 1966 og er folkerettslig bindende for de stater som har ratifisert dem, blant dem Norge. Rettighetene som følger av konvensjonene anses som universelle; de skal sikres for alle personer som befinner seg på statenes territorier uten forskjellsbehandling av noe slag. Videre skal statene sikre adgang til effektive rettsmidler for alle som mener seg krenket.

Konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter gjelder retten til arbeid og anstendige arbeidsforhold, retten til å danne fagforeninger og til å streike, samt retten til sosial trygghet, akseptabel levestandard og utdanning. Stater som tiltrer konven-

sjonen forplikter seg til å sette inn alle tilgjengelige ressurser for gradvis å gjennomføre disse forpliktelsene. I den grad rettighetene sikres skal det gjøres uten diskriminering av noe slag.

Konvensjonen om sivile og politiske rettigheter beskytter retten til liv, frihet og personlig sikkerhet, retten til upartisk og offentlig rettergang samt en rekke rettsikkerhetsgarantier. Den sikrer retten til ytrings- og religionsfrihet, forsamlings- og foreningsfrihet samt andre politiske rettigheter. Konvensjonen inneholder også en rett til beskyttelse av privatlivet, likhet for loven og rett til ikke-diskriminering, samt særskilte rettigheter for etniske, religiøse eller andre minoriteter til å dyrke sin egen kultur eller religion og til å utøve sitt eget språk.

Den internasjonale konvensjonen om avskaffelse av alle former for rasediskriminering er en spesialkonvensjon for arbeidet på området. Konvensjonspartene påtar seg å føre en politikk som avskaffer alle former for diskriminering 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, samt å treffe andre lovgivningstiltak for å gi konvensjonens bestemmelser effekt. En FN-komité for avskaffelse av rasediskriminering fører tilsyn med at konvensjonen etterlevs.

Barnekonvensjonen gjelder barn og unge under 18 år og omhandler alminnelige menneskerettigheter med en del særregler og vernetiltak spesielt for barn og ungdom.

Konvensjonen om å avskaffe alle former for diskriminering av kvinner krever likestilling for kvinner, også innvandrekvinner, både politisk, økonomisk, sosialt og sivilt.

FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) gir hjelp og beskyttelse til flyktninger. *FNs flyktningkonvensjon* fra 1951 er den viktigste internasjonale avtale som er utformet for å ivareta flyktningers behov for beskyttelse.

3.2.3 Andre globale organisasjoner

Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) ble etablert i 1919. I etterkrigstida har organisasjonen utvist stor aktivitet på menneskerettighetsområdet. *Konvensjon nr 97 om migrasjon og sysselsetting og konvensjon nr 143 om vandrearbeidere* forplikter statene til å fremme likeverdig behandling av utenlandske arbeidstakere sammenliknet med statenes egne borgere på en rekke områder, f. eks på trygde- og utdanningsområdet. I *konvensjon nr 169 om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater* fastslås prinsippet om urbefolknings rett til å bevare og videreutvikle egen kultur. *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.

Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvik-

ling (OECD) har siden 1960-årene engasjert seg i migrasjonsspørsmål gjennom dokumentasjon av migrasjonsstrømmene mellom OECD-landene. I den seinere tid har arbeidet også omfattet utviklingen i Sentral- og Øst-Europa samt Asia. Organisasjonen har videre analysert og dokumentert de økonomiske og sysselsettingsmessige implikasjonene ved internasjonal flytting.

Den internasjonale organisasjonen for migrasjon (IOM) ble etablert i 1951, først og fremst for å sørge for en ordnet tilbakeføring eller gjenbosetting av europeiske flyktninger. Seinere er organisasjonens mandat blitt utvidet. IOM er nå en global organisasjon, og den tilbyr medlemslandene en lang rekke tjenester knyttet til tilrettelegging og gjennomføring av flyttingen.

3.2.4 Regionale organisasjoner

I *Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa* (OSSE) foregår det et sikkerhetspolitisk samarbeid med utgangspunkt i sluttakten fra åpningsmøtet i Helsingfors i 1975. Samarbeidet er av politisk art og lite institusjonalisert, og vedtak er ikke rettslig bindende. Arbeidet med reisefrihet og menneskerettigheter sto sentralt på 1970- og 1980-tallet. Siden begynnelsen av 1990-tallet har man fokusert på demokrati og minoritets- og menneskerettighetsspørsmål. Et eget kontor for demokrati og menneskerettigheter (ODIHR) koordinerer og overvåker dette arbeidet.

Europarådet ble grunnlagt i 1949. Arbeidet for menneskerettighetene samt det kultur- og sosialpolitiske samarbeidet, står sentralt. Som ledd i dette har Europarådet i stor grad også engasjert seg i spørsmål knyttet til integreringen av innvandrere og til etniske minoriteters rettigheter.

For de europeiske land har *den europeiske menneskerettighetskonvensjonen* (EMK) størst praktisk betydning. De konkrete rettighetene skiller seg ikke vesentlig fra dem vi finner i FN-konvensjonen om politiske og sivile rettigheter. Det er gjennomføringsbestemmelsene som gjør EMK særlig viktig. *Den europeiske sosialpakt* anses som den viktigste avtalen om økonomiske og sosiale rettigheter på europeisk plan. Pakten omhandler bl a retten til arbeid, retten til sosialhjelp og medisinsk behandling og fremmedarbeideres rett til vern og bistand.

Den europeiske migrasjonskomiteen (CDMG) er det viktigste migrasjonspolitiske forumet i Europarådet. CDMG har fått i oppdrag å utvikle et europeisk samarbeid om migrasjonsspørsmål, sosial integrering av befolkningen med innvandrerbakgrunn og sosiale forhold for flyktninger. CDMG har i tillegg ansvar for å forberede og følge opp *europeiske ministerkonferanser* om migrasjonsspørsmål. *Europarådets ad hoc komité for asyl- og flyktningsspørsmål* (CAHAR) vurderer muligheten for harmonisering av regelverk og praksis på asyl- og flyktningområdet.

På Europarådets statslederkonferanse i 1993 vedtok statslederne etter initiativ av statsminister Harlem

Brundtland en handlingsplan mot rasisme, fremmedfrykt, antisemitisme og intoleranse. Det ble etablert en ekspertgruppe (ECRI) for å vurdere medlemslandenes lovgivning, politikk og andre tiltak for å bekjempe rasisme. Den holder fortsatt på med sitt arbeid.

Opp gjennom årene har *Europarådets ministerkomité* vedtatt en rekke resolusjoner og rekommandasjoner om migrasjon og etniske relasjoner. Europarådet har også utarbeidet en rekke rapporter på innvandringsfeltet.

3.2.5 EU, EØS og Schengen

Et grunnelement i *EU-samarbeidet* er fri bevegelsesfrihet for personer. EU-borgere har utvidet adgang til å ta opphold og arbeid i andre EU-land enn sitt eget, og gjennom EØS-avtalen gjelder det også for Norge, Island og Liechtenstein. EU-samarbeidet om innvandring fra tredjeland er ikke kommet like langt. Det ble først traktatfestet med Maastrichttraktaten, der det kun legges opp til et mellomstatlig samarbeid.

Ulike EU-organ har flere ganger vedtatt uttalelser som fordømmer rasisme og fremmedfiendtlighet og oppfordret medlemslandene til økt innsats på området. I forbindelse med den pågående regjeringskonferansen om traktatrevisjon, foreligger forslag som berører diskriminering, integrering og asylbehandling.

EU har ennå ikke realisert målet om personers bevegelsesfrihet fullt ut. Det har ikke vært tilstrekkelig enighet om å fjerne personkontrollen på grensen mellom medlemslandene. Med sikte på å gjøre det, trådte *Schengen-avtalen* i kraft for sju EU-land i mars 1995. Seks andre EU-land tar sikte på medlemskap, og bare Irland og Storbritannia vil da stå utenfor. Norge undertegnet en samarbeidsavtale med Schengen-landene 19. desember 1996. Den legges fram for Stortinget til godkjenning våren 1997.

3.2.6 Nordisk samarbeid

I etterkrigstida ble det innledet et nordisk samarbeid med sikte på å gi egne borgere bevegelsesfrihet i Norden og skape et felles nordisk arbeidsmarked. Det

resulterte i overenskomster om et felles arbeidsmarked og passfrihet.

Det nordiske samarbeidet om innvandrings- og asylspørsmål finner hovedsakelig sted i *Nordisk samrådsgruppe på høyt nivå for flyktningsspørsmål* (NSHF). NSHF er først og fremst et forum for uformelle diskusjoner og informasjonsutveksling. Det fattes ingen bindende vedtak. NSHF forbereder og følger opp årlige *nordiske ministermøter*.

Under Nordisk råds embetsmannskomiteé for arbeidsmarked og miljø fungerer *Nordisk migrasjonsutvalg*. Gjennom sitt arbeid finansierer og samordner utvalget nordiske integreringsprosjekter. I den seinere tid har det finansiert utredninger om konsentrert bosetting av personer med innvandrerbakgrunn, om innvandrerkvinner og om rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn til offentlig sektor.

3.2.7 Betydningen av internasjonalt samarbeid på innvandringsområdet

Regjeringen ser positivt på det utstrakte internasjonale samarbeidet som har utviklet seg på innvandringsområdet. Samlet sett har det bidratt til å bedre kvaliteten i de enkelte lands innsats overfor innvandrere og flyktninger. Nye prinsipper og retningslinjer er utviklet og har fått økt tilslutning. De enkelte lands erfaringer med praktiske tiltak overfor innvandrerbefolkningene er blitt spredt til gjensidig nytte.

Hensiktsmessigheten ved dagens samarbeidsmønstre må fortløpende vurderes. Det er åpenbare farer for dobbeltarbeid. På den annen side bør man være åpen for at ulike tilnærminger til de samme spørsmålene kan være fruktbare. I tillegg til det globale samarbeidet er det behov for samarbeid regionalt og mellom såkalte likesinnete land.

I tida framover vil regjeringen legge vekt på det nordiske og det europeiske samarbeidet, i første rekke arbeidet i Europarådet. På flyktingområdet tillegges samarbeidet med UNHCR vekt. Det er også viktig å følge det internasjonale arbeidet for menneskerettigheter og mot diskriminering på grunnlag av hudfarge, avstamning eller nasjonal eller etnisk opprinnelse.

4 Situasjonen i Norge

4.1 FORHOLD TIL MINORITETER

4.1.1 Historiske linjer

Verken norsk samepolitikk eller politikken i forhold til andre etablerte minoriteter er tema for denne meldingen. En oppsummering av historiske hovedlinjer i tidligere minoritets- og innvandringspolitikk er imidlertid en tankevekkende del av bakgrunnen for hvordan vi kan møte utfordringene i dagens flerkulturelle samfunn.

Samer, kvener, sigøynere (røma) og i noen grad tatere (reisende) og jøder oppfattes som etniske minoriteter i Norge. Med unntak av samer og delvis tatere har disse gruppene oppstått i Norge gjennom innvandring. Myndighetenes forhold til slike minoriteter var i utgangspunktet påvirket av forestillingen om at Norge som nasjonalstat ideelt sett skal bestå av ett folk med felles historie, språk, tro og kultur. I løpet av 1900-tallet har imidlertid forholdet til innvandring og kulturelt mangfold endret seg mye.

I første halvdel av århundret var holdninger og politikk preget av nasjonsbygging, verdenskriger, revolusjonsfrykt og økonomiske krisetider. Norske myndigheter forsøkte å hindre innvandring av enkelte grupper som ble oppfattet som uønskete. Det gjaldt i første rekke sigøynere. Dessuten ble mange innvandrere og flyktninger med jødisk bakgrunn vurdert på tilsvarende måte, selv om innreiseforbudet i Grunnloven ble fjernet allerede i 1852. Generelt ble innvandring, også fra naboland, sett på som konkurranse om knappe goder som arbeid og husrom.

Både innvandrere og minoritetsgrupper med tilhørighet i Norge ble i samme periode møtt med krav om fornorskning og ensidig tilpasning til storsamfunnet. Mange så den gang fornorskning som en forutsetning for at disse gruppene skulle kunne delta i samfunnet som likeverdige medborgere. Minoritetsgruppers språk og kultur ble nedvurdert og til dels forsøkt utslettet.

Etter annen verdenskrig har det skjedd betydelige endringer i statens forhold til innvandrings- og minoritetsspørsmål. Med utgangspunkt i internasjonale, humanitære forpliktelser ble det utviklet en aktiv flyktningpolitikk. I tillegg til økt internasjonal innsats innebar det også organisert mottak av flyktninger i Norge. Samtidig ble arbeidsinnvandring gjort lettere. Det gjaldt særlig rundt 1970, da det var sterk etterspørsel etter arbeidskraft, fram til innføring av stopp i mye av arbeidsinnvandringen i 1975. Da familiemedlemmene til de nye arbeidsinnvandrerne fra land i Middelhavs-

området og Sør-Asia begynte å komme på 1970-tallet, ble det utformet en politikk med sikte på integrering, likestilling og deltakelse for innvandrere.

Dette utdypes i den følgende korte gjennomgangen av politikken i forhold til de ulike minoritetsgruppene.

4.1.2 Minoritetspolitikk i endring

4.1.2.1 Samer

Den historiske konflikten om retten til land og vann har vært av stor betydning for forholdet mellom nordmenn og samer. De sterke nasjonalistiske strømningene i siste halvdel av forrige århundre fram til unionsoppløsningen i 1905, kom mer enn noe annet til å prege norsk samepolitikk helt fram til andre verdenskrig. Denne politikken medførte tiltak som bekjempet samiske kulturelle særtrekk, bruken av samisk språk og den samiske reindriften. Den ga dessuten grunnlag for en nedlatende holdning til samer og det samiske.

Norsk samepolitikk begynte å endre karakter allerede få år etter krigen. Det ble så tidlig som i 1947 iverksatt tiltak innen skoleverket med sikte på anerkjennelse av samenes spesielle kulturelle særtrekk. Imidlertid var det først ved grunnskolereformen av 1967 at samisk igjen ble formelt godkjent som undervisningsspråk overfor samiske barn. *St meld nr 21 (1962–63) Om kulturelle og økonomiske tiltak av særlig interesse for den samisktalende befolkning* pekte på en rekke tiltak av generell økonomisk og sosial karakter, som skulle gi bedre levekår for den enkelte. De særskilte tiltakene ble knyttet til den språklige situasjonen og til særegne samiske kulturtrekk.

De store forandringene kom imidlertid først på 1980-tallet. Da ble det erkjent at samene er en urbefolkning i Norge, og at staten Norge er etablert på territoriet til to folk. Denne erkjennelsen ble først formulert i forbindelse med de større utredningene den daværende regjeringen tok initiativ til i kjølvannet av konflikten i forbindelse med planene om regulering av Alta-Kautokeinovassdraget rundt 1980. Samerettsutvalgets første innstilling fra 1984 inneholdt en bred gjennomgang av historiske og juridiske forhold vedrørende den samiske befolkningen. Dette har seinere blitt nedfelt i forbindelse med vedtaket av sameloven, i tilføyelsen av Grunnlovens § 110 a og ved ratifikasjonen av ILO-konvensjon nr 169 om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater. Generelt har samene den samme beskyttelsen som andre kulturelle eller språklige minoriteter. I tillegg har de som urbefolkning krav på vern om sitt spesielle materielle kultur-

grunnlag, knyttet til det tradisjonelle samiske næringslivet.

4.1.2.2 Kvenner

Kvenene er etterkommere av finske innvandrere gjennom flere århundrer. De fleste kom til Nord-Norge. Kvenene har vært gjenstand for en liknende, aktiv fornorskningsspolitikk som samene. Fornorskningsspolitikken ble særlig aktivt praktisert fra 1850 og hundre år framover. Den var preget av nasjonalisme med lav toleranseterskel og frykt for kvenene som en mulig sikkerhetspolitisk belastning.

Målet om fornorskning fikk følger for distrikts- og sikkerhetspolitikken. Det er imidlertid den kulturpolitiske delen og skolens og språkets betydning som er mest interessant i denne sammenhengen. Norske lærere og norsk språk var enerådende i skolen. Stortinget vedtok så seint som i 1936 at finsk ikke lenger kunne benyttes som hjelpespråk i skolen. For grunnskolens vedkommende varte dette til 1980. Kvenenes språk ble undertrykt for å svekke den etniske identiteten. I perioden 1945 til 1970 ble bestemmelser som tok sikte på fornorskning ikke håndhevet i like stor grad, men heller ikke formelt avvirket. I mønsterplanen fra 1985 ble finsk for første gang nevnt i offentlige læreplaner. I 1996 vedtok Stortinget at finsk gis offisiell status som andrespråk i områder av Troms og Finnmark med kvensk/finsk befolkning. Kvenenes språksituasjon diskuteres også i forbindelse med bruk av stedsnavn og navn på kommuner, særlig i trespråklige regioner i de nordligste fylkene.

Fornorskingsprosessen har ført med seg liknende former for trakassering, mindreverdigheitsfølelse og problemer med å hevde seg i samfunnet for kvenner som for samer. Først på 1970-tallet ble det nytt liv i det kvenske miljøet, muligens som en indirekte effekt av utviklingen for samene. Dette førte til økt bevissthet om egen kultur og til organisering på etnisk grunnlag. Det er i dag to organisasjoner som mottar statsstøtte. Det er imidlertid forskjellige oppfatninger i den kvenske gruppen om egen benevnelse, språk og minoritetsstilling. Det er ingen sikre anslag på antall kvenner i dag. Spørsmålet om kveners formelle minoritetsstatus drøftes i forbindelse med norsk ratifisering av Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter.

4.1.2.3 Sigøynere/Røma

Sigøynere ble lenge forsøkt utestengt fra Norge. Seinerne ble de som hadde fått norsk statsborgerskap, forsøkt gjort til fastboende. Dette ble ofte begrunnet med hensynet til barnas framtid i det norske samfunnet. *St.meld nr 37 (1972–73) Om offentlige tiltak for norske sigøynere*, slo fast at det skulle iverksettes tiltak for å bedre sigøyneres situasjon gjennom bosetting, økonomisk bistand, arbeidsfremmende tiltak, voksenopp-læring, undervisning for barn og ungdom og barnehage. Sosial- og helsedepartementet hadde det overordnede ansvaret. På 1980-tallet holdt nesten alle

sigøynere til i Oslo, dvs 300–350 personer. Kommunen fikk overført midler til tiltak for gruppen fra staten. I 1991 ble denne særomsorgen nedlagt, og sigøynere skulle ikke lenger være gjenstand for særskilte offentlige tiltak. Sigøynere ble mer eller mindre usynlig, med unntak av enkelte mediaoppslag, og det ble ikke utformet noen særskilt minoritetspolitikk overfor gruppen. Sigøynernes formelle minoritetsstatus drøftes også i forbindelse med nevnte Europarådskonvensjon om nasjonale minoriteter.

De omfattende politiske og sosiale endringene i Øst-Europa har konsekvenser for store grupper sigøynere. Deres vanskelige situasjon har derfor fått økt oppmerksomhet i internasjonale fora som Europarådet og Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE). Nye grupper med sigøynere har kommet til Norge som asylsøkere fra flere øst-europeiske land. En gruppe fra Bosnia-Hercegovina har fått kollektiv beskyttelse.

4.1.2.4 Tater/reisende

Tatere har lenge vært ansett som en del av befolkningen i Norge. Gruppens særpreg har imidlertid vært forsøkt fjernet med til dels harde virkemidler. Særomsorgen ble overlatt til den private organisasjonen 'Norsk misjon blant hjemløse', nedlagt i 1986. Etter krigen har tatere som gruppe blitt mer usynlige, unntatt i sosial- og barneverntjenesten i enkelte deler av landet. Det er ingen sikre anslag for hvor mange som i dag regner seg som tatere.

Det er på nytt satt fokus på tidligere overgrep gjennom forskning og bøker. Stortinget avviste i desember 1996 et forslaget om å gi tatere kollektiv økonomisk oppreisning. Et forslag om å gi gruppen en formell minoritetsstatus ble oversendt regjeringen til utredning (jf *Innst S nr 39 (1996–97)*). Dette spørsmålet vurderes også i forhold til Europarådskonvensjonen om nasjonale minoriteter. Blant tatere har det kommet til uttrykk et ønske om å føre videre en spesiell minoritetskultur. Det finnes to organisasjoner som ønsker støtte og som arbeider for at tatere skal anerkjennes som minoritet. De statlige ansvarsforholdene når det gjelder tatere som minoritet, er ikke avklart.

4.1.2.5 Jøder

Jødene i Norge framstår som en religiøs minoritet, sett fra statens side. Den lille jødiske minoriteten i Norge ble nesten utryddet under andre verdenskrig. Etter krigen har gruppen vokst gjennom innvandring og mot-tak av flyktninger. Samtidig har en del hatt Norge som mellomstasjon på sin vei til andre land. Gruppen består i dag dels av personer med røtter gjennom flere generasjoner i Norge, dels av nyinnvandrete fra flere land.

Etter andre verdenskrig har staten ikke hatt noen særskilt politikk i forhold til jøder, ut over prinsippet om religionsfrihet og støtte til trossamfunn. Jødene har i noen grad bygget opp egne institusjoner på ulike områder, uten at dette har vært gjenstand for offentlige

tiltak. Det gis imidlertid støtte over statsbudsjettet til et jødisk aldershjem, begrunnet med særskilte behov for personer med slik religiøs bakgrunn (jf *St prp nr 1 (1996–97) kap 670 post 72*).

4.1.3 Felles utfordringer

Det er vesentlige forskjeller mellom de omtalte minoritetsgruppene – deres historie, tilknytning til Norge og folkerettslige status – sammenliknet med nye innvandrere. På et par viktige områder er det imidlertid fellestrekk som har betydning for utformingen av en politikk for integrering i et flerkulturelt Norge:

- Alle minoritetsgrupper kan rammes av rasisme og diskriminering. Det internasjonale regelverket på dette området skiller som regel ikke mellom ulike grupper. Alle mennesker skal beskyttes mot diskriminering på grunnlag av «rase», hudfarge, trosbekjennelse, etnisk eller nasjonal opprinnelse. Det er derfor nærliggende at nasjonal politikk på dette området utvikles slik at alle berørte omfattes, uavhengig av statsborgerskap, formell minoritetsstatus mv. Dette får bl a konsekvenser for utformingen av tiltakene i ny handlingsplan mot rasisme og diskriminering. Den vil favne bredt, selv om stor-samfunnets forhold til nye innvandrere og deres etterkommere står i fokus.
- Alle de omtalte gruppene vil i større eller mindre grad være opptatt av muligheten for å ta vare på og videreutvikle eget kulturelt og eventuelt religiøst særpreg. Språkets rolle for identitet og tradisjonsformidling er et annet viktig punkt. Dermed berøres utdanningsspørsmål, tolketjeneste, religiøst liv og kulturutfoldelse. Også på disse områdene er det visse folkerettslige minimumsrettigheter som gjelder alle, dvs retten til å nyte godt av sin kultur, til å bekjenne seg til og utøve sin religion og til å bruke sitt språk. Statene skal ikke legge hindringer i veien for at personer med minoritetsbakgrunn i praksis har disse rettighetene.

Ansvar for håndteringen av ulike minoritetsgruppers folkerettslige status i Norge, ligger dels i Justisdepartementet (lovspørsmål), dels i Utenriksdepartementet (konvensjoner, rapportering, internasjonalt samarbeid). I enkelte sammenhenger trekkes Kommunal- og arbeidsdepartementet inn fordi dette departementet har et samordningsansvar for samiske saker, kvenspørsmål og innvandringspolitikk. Det kan være aktuelt å vurdere å gi ett departement ansvar for bedre samordning av statens politikk også i forhold til sigøynere og taterne som minoritetsgrupper. Selv med slik samordning vil det være en del av alle departementers sektoransvar å vurdere behovet for tilpasning av generelle tiltak eller eventuelt særtiltak i forhold til disse og andre minoritetsgrupper.

4.2 INNVANDRING, REGULERING OG KONTROLL

4.2.1 Innvandring til Norge

4.2.1.1 Innledning

I forrige århundre og tidlig i dette hundreåret gikk flyttestrømmene ut av landet til Amerika. Deretter var det balanse mellom inn- og utflytting i mange år, men mot slutten av 1960-tallet hadde strømmen snudd og siden har det gjerne vært flere innflyttere enn utflyttere. Innvandrerne har kommet fra alle deler av verden. Til å begynne med kom det flest fra andre vestlige land. Fra 1970-tallet og fram til i dag har innvandrere fra Afrika, Asia og Latin-Amerika utgjort enn større andel enn tidligere.

Statistikken nedenfor, som beskriver inn- og utvandring, er basert på opplysninger om statsborgerskap. Beskrivelsen omfatter ikke norske statsborgere, som med unntak av årene 1991–93 har hatt en viss netto utvandring.

4.2.1.2 Omfang

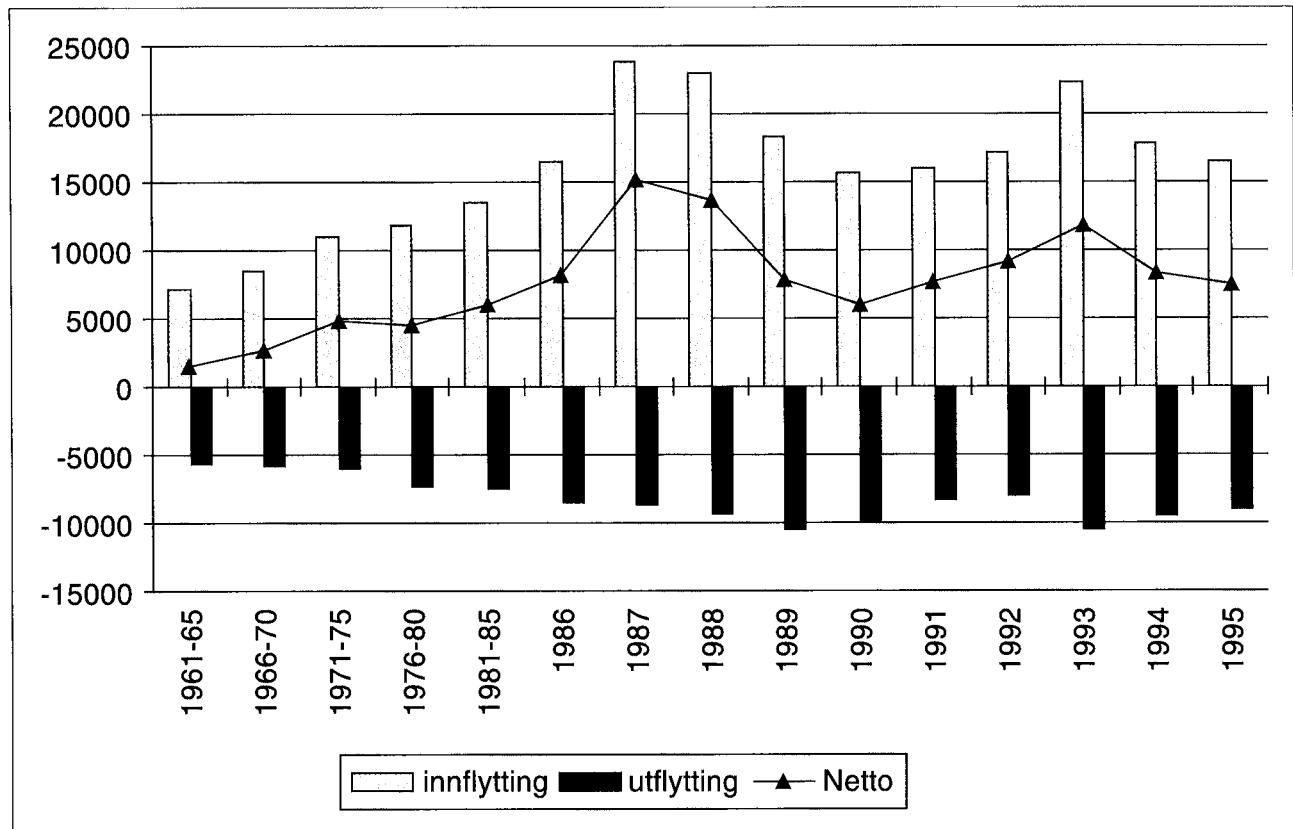
I perioden 1960 til 1975 var den gjennomsnittlige årlige nettoinnvandringen av utenlandske statsborgere til Norge mindre enn 3 000 personer. Det ble innført nye regler – den såkalte innvandringsstoppen – som skulle begrense arbeidsinnvandringen i 1975. Nettoinnvandringen hadde steget til over 5 000 i 1975, og lå omtrent på dette nivået det følgende tiåret. Sammensetningen endret seg imidlertid noe, med flere som innvandet av familiegrunner, og færre som følge av arbeid. Fra og med 1986 økte antallet asylsøkere markant. Dette er hovedårsaken til at nettoinnvandringen av utenlandske statsborgere etter dette også økte. En topp ble nådd allerede i 1987. Da var nettoinnvandringen av utenlandske statsborgere i overkant av 15 000 personer. I perioden etter dette har nettoinnvandringen ligget på mellom 6 000 og 12 000 årlig (jf fig 4.1).

Utflyttingstallene har vært mer stabile enn innflyttingstallene, men også disse har vist en økning de siste 20 årene. I 1995 var nettoinnvandringen av utenlandske statsborgere omkring 7 500, dvs omtrent like høyt som i 1985 (jf fig 4.1).

Etter toppåret i 1987 var det en årsviss nedgang i innflyttingen fra Asia, Afrika og Latin-Amerika. I 1995 var det imidlertid en mindre økning. 45 prosent av nettoinnvandringen av utenlandske statsborgere kom fra land i disse områdene. Til tross for dette var nettoinnvandringen fra Asia, Afrika og Latin-Amerika i 1995 bare på vel en tredel av hva den var på slutten av 1980-tallet.

4.2.1.3 Innvandringsgrunner

Grunnene til innvandring kan grovt deles i fire grupper. 1) *Flukt*, som omfatter personer som har fått asyl eller opphold på humanitært grunnlag, inkludert kollektiv beskyttelse, og familiemedlemmer til disse. 2)



Figur 4.1 Inn- og utvandring i Norge, utenlandske statsborgere, 1961–1995

Kilde: Befolkningsstatistikk, SSB

Arbeid, som omfatter mange kategorier, men om EØS-området holdes utenfor får bare spesialister muligheten til varig opphold. 3) *Utdanning* som gjelder studenter og bare danner grunnlag for midlertidig opphold. 4) *Familiegrunner*, som innebærer (gjen)forening med nær familie for andre grupper enn flyktninger.

For perioden før 1990 er det ikke mulig å gi en presis beskrivelse av sammensetningen av innvandring til Norge etter innvandringsgrunner. For årene 1990 til og med 1993 finnes det imidlertid pålitelig statistikk som viser at den ikke-nordiske innvandringen som følge av arbeid, utdanning og familieforhold ikke endret seg mye disse fire årene. I perioden 1990–93 flyttet årlig i overkant av 1 000 ikke-nordiske statsborgere til Norge av arbeidsgrunner. Tallet var tilsvarende for innvandring på grunnlag av utdanning. I samme periode kom omlag 3 500 ikke-nordiske statsborgere til Norge hvert år av familiegrunner (familie til flyktninger ikke medregnet). Innvandringen som følge av flukt varierte mer. Fra 1990–92 lå antallet slike innflyttinger på omkring 6 000 personer årlig. Tallet økte til nesten 11 000 i 1993, da det kom mange fra Bosnia-Hercegovina.

Fra 1986 til 1996 har det vært en nettoinnvandring på totalt 95 000 utenlandske statsborgere. Av disse har mer enn 60 000 personer hatt flukt som årsak til innvandringen. Det betyr at flyktninger og deres nære fa-

miliemedlemmer har stått for godt over 60 prosent av nettoinnvandringen til Norge det siste tiåret.

4.2.2 Forutsetninger og prinsipper for regulering av innvandring

Innvandringsregulering og utlendingskontroll er ikke tema for meldingen. Denne politikken påvirker imidlertid hvor mange og hvilke grupper som blir innbyggere i det norske samfunnet. Den får også betydning for hvordan folk flest oppfatter innvandringen og forholder seg til mennesker med innvandrerbakgrunn. Dermed påvirker regulerings- og kontrollpolitikken hvordan utfordringene knyttet til samhandling mellom innvandrere, andre minoriteter og den øvrige befolkningen kan håndteres. Det får betydning for innvandreres levekår og situasjon i Norge (jf kap 5.4). Hovedprinsipper i regelverket beskrives derfor i dette kapitlet.

Meldingen bygger på enkelte forutsetninger når det gjelder innvandring:

- Norske myndigheter har hatt og vil fortsatt ha god kontroll med innvandring. Politikken på dette området ligger i all hovedsak fast.
- Begrenset innvandring fra ulike deler av verden og med ulik bakgrunn (arbeid, familie, flukt) vil sannsynligvis komme til å fortsette.
- Selv om en del innvandrere reiser tilbake til opp-

rinnelseslandet eller til et annet land, vil det store flertallet av dem som får anledning til varig opphold og deres etterkommere, bli boende i Norge.

Vi må ha en aktiv holdning til den internasjonale utviklingen:

- Vi vil fortsatt ta imot flykninger og følge opp internasjonale og humanitære forpliktelser, men beskyttelse bør først og fremst gis i flykningenes nærområder. Også familieinnvandring er humanitært begrunnet.
- Tiltak for å unngå ulovlig innvandring og tilstrømming av asylsøkere uten behov for beskyttelse her i landet, vil bli videreført.
- En viss arbeidsinnvandring og student- og kulturutveksling gir impulser til næringsliv, vitenskap og kulturliv. I årene framover vil det sannsynligvis bli forventet at rike land skal legge bedre til rette for denne typen kontrollert migrasjon.
- Tilrettelegging for tilbakevending når dette er mulig, er en del av den helhetlige flykningpolitikken.

Boks 4.1 Tilbakevending for flykninger

Å legge til rette for at flykninger skal kunne vende tilbake til hjemlandet når behovet for beskyttelse opphører, er et sentralt element i flykningpolitikken som er gitt høy prioritet. En uttalt norsk politikk på dette området startet i 1990 da regjeringen vedtok et tilbakevendingsprogram for chilenske flykninger. Programmet ble utvidet til å gjelde alle med asyl eller opphold på humanitært grunnlag i 1992. Etter at Stortinget i 1995 behandlet *St meld nr 17 (1994–95) Om flykningpolitikken*, har tilbakevending fått en langt større plass i flykningarbeidet enn tidligere. I meldingen understrekes det at den norske innsatsen for å bidra til å løse verdens flykningproblemer, må ses i en helhetlig sammenheng. Gjennom internasjonalt engasjement i konfliktforebyggende arbeid kan vi bidra til å redusere tallet på flykninger. Der konflikter likevel oppstår og mennesker drives på flukt, vil vi i samsvar med internasjonale forpliktelser, gi beskyttelse til så mange som mulig så lenge det er behov. Tilbakevending til hjemlandet når forholdene tillater det ses som den beste varige løsningen på en flykningsituasjon.

Boks 4.2 Tilbakevending til Bosnia-Hercegovina

Et eget tilbakevendingsprogram for bosniske flykninger ble vedtatt i april 1996. Den individuelle støtten ved avreise ble satt til 15 000 kroner pr person. I tillegg utbetales 5 000 kroner pr person ett år etter hjemkomsten og det avsettes 5 000 kroner pr person til lokal gjenoppbygging i Bosnia-Hercegovina. Det generelle tilbakevendingsprogrammet som gjelder for flykninger fra andre land ble endret på samme tidspunkt, slik at den individuelle støtten ble justert opp fra 4 500 kroner til 15 000 kroner pr person. Ved utgangen av 1996 hadde drøyt tusen flykninger vendt tilbake til Bosnia-Hercegovina med støtte fra Norge.

nr 46 (1986–87) Om utlendingsloven og St meld nr 39 (1987–88) Om innvandringspolitikken, viste at det var bred politisk enighet om at vi skal ha en regulert og kontrollert innvandring. I *St meld nr 17 (1994–95) Om flykningpolitikken* er det gitt en kort omtale av generelle mål og prinsipper for innvandringsreguleringen. Samme overordnede målsetting slås fast her. I den grad det har vært politisk uenighet på dette området har den særlig vært knyttet til hvordan regelverket praktiseres i asylsaker og til praksis i noen andre typer utlendingsaker.

De innvandringsregulerende vilkårene for arbeidstillatelse og oppholdstillatelse som er fastsatt i forskriften til utlendingsloven, bygger på de hovedprinsippene for regulering av innvandringen som er godkjent av Stortinget. Våre internasjonale forpliktelser setter visse grenser både for reglens innhold og praktiseringen av dem. Dette omtales nærmere under hvert punkt nedenfor.

Hvordan innvandringen har blitt forsøkt regulert har endret seg flere ganger siden fremmedloven av 1956 trådte i kraft. Fram til 1. februar 1975 var utgangspunktet at det ble gitt arbeidstillatelse til alle utlendinger som hadde skaffet seg arbeid i Norge. Forskriften om midlertidig innvandringsstopp ble vedtatt ved kgl res 10. januar 1975, med virkning fra 1. februar samme år. Forskriften ble senere forlenget og gjaldt til utlendingsloven trådte i kraft 1. januar 1991. Den innebar at det ble innført en generell stopp i adgangen til å oppnå førstegangs arbeidstillatelse. Arbeidstillatelse kunne likevel gis i en rekke unntakstilfeller, bl a til eksperter. Innvandringsstoppen hadde ingen direkte innvirkning på adgangen til familiegjenforening, til å få opphold som utdanningssøkende og til å få asyl eller opphold på humanitært grunnlag. I utlendingsloven og forskriften er utgangspunktet at det gis arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse til utlendinger som fyller nærmere bestemte vilkår.

Innvandringen til Norge kan i henhold til vilkårene i utlendingsloven deles i tre grupper:

- utlendinger som fyller de innvandringsregule-

4.2.3 Innvandringsregulering

4.2.3.1 Gjeldende regelverk og bakgrunnen for dette
Lov av 24. juni 1988 nr 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven), inneholder regler om adgangen til å oppnå arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse i Norge. Nærmere bestemmelser om hvilke vilkår som må være oppfylt er gitt i forskriften til loven. Behandlingen i Stortinget av *Ot prp*

- rende vilkårene for å få arbeid eller opphold (jf kap 4.2.3.2)
- utlendinger som får opphold på grunnlag av et beskyttelsesbehov (jf kap 4.2.3.3)
 - familiemedlemmer til personer som bor her eller er i ferd med å bosette seg her (jf kap 4.2.3.4)

Ett av virkemidlene for å oppnå regulert og kontrollert innvandring er visumpolitikken (jf kap 4.2.3.5). Et annet virkemiddel er innsats mot ulovlig innvandring, opphold og arbeid (jf kap 4.2.4).

4.2.3.2 Innvandringsregulerende vilkår for arbeid eller opphold

Utlendingsloven gir utlendinger som fyller nærmere bestemte vilkår, rett til arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse i Norge. Det viktigste vilkåret er at utlendingen må tilhøre en av de gruppene som ifølge forskriften til loven kan gis adgang til arbeid eller opphold her. Utlendingen må også være sikret underhold og bolig. Som hovedregel må tillatelse være søkt og innvilget før innreise. Hvor lenge utlendinger som har fått tillatelse kan oppholde seg i Norge, er avhengig av grunnlaget for tillatelsen.

Noen utlendinger har adgang til å bli i landet så lenge de selv ønsker, forutsatt at vilkårene for å inneha tillatelsen hele tida er oppfylt. Den viktigste gruppen er utlendinger som får tillatelse til å arbeide som spesialister, dvs at de innehar en kompetanse som ikke dekkes av det innenlandske arbeidsmarkedet. Bakgrunnen for dette er arbeidsmarkedsmessige hensyn. Det er også adgang til å etablere varig ervervsvirksomhet for selvstendig næringsdrivende.

Andre får tillatelse til å bli i landet i et begrenset tidsrom, som hovedregel i inntil to år. Eksempler her er arbeid som praktikant i bedrift eller som au pair, eller opphold som ledd i kultur- og kunnskapsutveksling. Utdanningsøkende kan gis tillatelse til opphold i Norge i mer enn to år før de må vende hjem igjen, avhengig av den aktuelle utdanningens varighet.

Noen tillatelser kan gis for kortere tid og kan ikke fornyes. Den største gruppen her er sesongarbeidstillatelser, som gis for inntil tre måneder. I 1995 var det en kvote på 5 600 tillatelser til innhøstingsarbeid i landbruket.

I tillegg kommer opphold av inntil tre måneders varighet for turister, forretningsreisende eller personer som skal besøke familie eller bekjente her. Det kreves ikke oppholdstillatelse for slikt opphold, men visumpfiktige utlendinger må ha visum (jf kap 4.2.3.5). Utlendinger som er her som turister mv har ikke adgang til å ta arbeid.

Avtalen om et felles nordisk arbeidsmarked fra 1954 og EØS-avtalen som trådte i kraft i 1994, regulerer innvandringen fra de berørte europeiske landene. Avtalen mellom Danmark, Finland, Norge, Sverige og Island innebærer at nordiske borgere ikke trenger tillatelse for å ta opphold eller arbeid i Norge. I henhold til EØS-avtalen kan også utlendinger fra EØS-land ta

opphold her i landet av hvilken som helst grunn, forutsatt at de kan forsørge seg selv. Etter en tid, som hovedregel tre måneder etter innreise, må de skaffe seg en oppholdstillatelse som viser at de fyller vilkårene for opphold etter avtalen.

4.2.3.3 Beskyttelsesbehov

Den viktigste internasjonale avtalen Norge er bundet av på dette området er FNs flyktningkonvensjon av 1951 med tilhørende protokoll av 1967. Utlendinger som får opphold i Norge på grunnlag av et beskyttelsesbehov, kommer enten som *overføringsflyktninger* eller som *asylsøkere*. Hovedregelen for tillatelsene på dette grunnlaget er at de gir adgang til varig opphold. I *St meld nr 17 (1994–95) Om flyktningpolitikken* er begrepene «overføringsflyktning» og «asylsøker» nærmere definert og vilkårene for overføring og opphold grundig drøftet.

Det kan ikke fastsettes noe tall for hvor mange asylsøkere som skal få behandlet sin sak i Norge i løpet av ett år. Alle som kommer til norsk grense og søker asyl har rett til å få behandlet sin søknad, og antallet varierer fra år til år. Det er imidlertid et mål å redusere ankomsten av asylsøkere som ikke har behov for beskyttelse og dermed er uten grunnlag for opphold i Norge. For overføringsflyktninger er det en kvote på 3 000 som kan brukes fleksibelt over tre år. Dette innebærer at ubrukte plasser kan overføres fra ett år til det neste, og at det er mulig å overskride kvoten ett år for så å ta imot tilsvarende færre flyktninger senere.

I 1993 kom det mange asylsøkere fra Bosnia-Hercegovina. For dem ble det innført en ordning som innebar at de kort tid etter ankomsten fikk midlertidig arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse på kollektivt grunnlag. En midlertidig lov av 30. juni 1994 ga hjemmel for å stille asylsøknadene i bero i inntil tre år. Etter tre år har de rett til å få sin søknad om asyl behandlet. Det tar inntil fire år fra innvilgelsen av første gangs tillatelse til de kan få en tillatelse som gir rett til varig opphold, dvs fører fram til bosettingstillatelse. I november 1996 besluttet regjeringen at alle bosniere som på dette tidspunkt hadde midlertidig tillatelse til opphold i Norge på kollektivt grunnlag, selv kan velge om de vil returnere til hjemlandet eller bli i Norge.

I desember 1996 vedtok Stortinget en generell ordning med kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjoner, tilsvarende den i den midlertidige loven for bosniere. Bestemmelsen trådte i kraft i januar 1997 og vil kunne tas i bruk i eventuelle framtidige massefluktsituasjoner.

4.2.3.4 Familiemedlemmer

Utlendingsloven gir «de nærmeste familiemedlemmene» til personer som bor eller skal bo i Norge med sikte på varig opphold, rett til arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse etter søknad. Etter forskriften er det først og fremst ektefelle, samboer og barn under 18 år som er nærmeste familiemedlemmer. Det kan imidlertid også gis tillatelse til andre familiemedlemmer.

I utgangspunktet gjelder det et krav om økonomisk underhold ved familieinnvandring. Det er imidlertid gjort unntak i forskriften for ektefelle og barn til personer som har fått asyl. Etter dagens regelverk er det også gjort unntak for ektefelle og barn til personer med opphold på humanitært grunnlag når de har hatt tillatelse til opphold i tre år. Dette vil bli endret våren 1997 slik at kravet til tre års opphold faller bort. For øvrig kan det gjøres unntak fra underholdskravet når «særlig sterke menneskelige hensyn tilsier det». Det skjer allerede i mange saker.

Også familiemedlemmer til utlendinger som har en tillatelse som innebærer at de skal vende tilbake til hjemlandet, kan gis tillatelse til opphold i Norge.

Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen av 1950 sier i art 8 at enhver har rett til respekt for sitt familieliv. De vilkår som stilles i utlendingsloven og forskriften er ikke i strid med art 8. Utlendingsmyndighetene må imidlertid påse at *praktiseringen* av bestemmelsene i konkrete saker ikke kommer i strid med konvensjonen. Også bestemmelsene i FNs barnekonvensjon kan ha betydning for avgjørelsen av en bestemt sak.

4.2.3.5 Besøksvisum

Utlendingslovens hovedregel er at utlendinger må ha visum (innreisetillatelse) for å kunne reise inn i landet. Fra denne hovedregelen er det gjort en rekke unntak. De viktigste gjelder nordiske statsborgere og statsborgere fra de stater Norge til enhver tid har inngått visumfrihetsavtale med. For tida gjelder dette ca 90 stater i alle verdensdeler. Det er visumfrihet med de fleste statene i Europa, Nord- og Sør-Amerika og Oceania. En visumpliktig utlending som kommer til norsk grense uten visum kan bortvises, dvs nektes adgang til landet. Dette gjelder likevel ikke en utlending som søker asyl.

Besøksvisum kan gis for en rekke ulike formål, bl a turistbesøk, familiebesøk og forretningsreise. Søknad om visum kan avslås dersom det foreligger en bortvisnings- eller utvisningsgrunn eller dersom utenrikspolitiske, sikkerhetsmessige eller innvandringspolitiske hensyn taler mot innvilgelse. I tillegg kan søknad avslås dersom det er grunn til å tvile på det oppgitte formålet med reisen eller på riktigheten av andre opplysninger som er gitt. Hvorvidt det skal gis avslag når dette er mulig, skal vurderes i forhold til behovet for besøk i Norge.

Det har særlig vært diskusjon om bruken av visum som et virkemiddel i innvandringspolitikken når vurderingen av visumsøknadene gjøres på bakgrunn av *innvandringspolitiske hensyn*. Det ble redegjort for disse vurderingene både i *Ot prp nr 46 (1986–87) Om utlendingsloven* og i *St meld nr 39 (1987–88) Om innvandringspolitikken*. Det ble den gang opplyst at det ved behandlingen av visumsøknader bl a blir vurdert om søkeren kan tenkes å ha som formål med besøket å søke asyl i Norge. I den forbindelse blir det også lagt vekt på generelle erfaringer med personer fra vedkom-

mende område. I samarbeid med Utlendingsdirektoratet gjennomgår Justisdepartementet for tida visumpraksis med sikte på eventuelle justeringer. Det vil særlig bli vurdert å lette adgangen til å få visum for besøk av nær familie.

4.2.4 Utlendingskontroll

4.2.4.1 Kontroll ved ankomst

Grensekontrollen etter utlendingslovgivningen, som vanligvis utføres av politiet, har som formål å hindre at utlendinger som bør bortvises, slipper inn i landet. Den skal også hindre at utlendinger tar ulovlig opphold her og så vidt mulig avdekke menneskesmugling. Kontrollen skal utføres på en høflig og hensynsfull måte. Den skal være til minst mulig ulempe for utlendingen, samtidig som vedkommende må bistå med å avklare om vilkårene for innreise er oppfylt.

I tillegg kommer den kontroll tollvesenet og luftfartsmyndighetene utfører overfor såvel nordmenn som utlendinger. Tollvesenet utfører rutinekontroller i henhold til tolloven. Det kreves ikke skjellig grunn til mistanke for å kontrollere, men tollovsforskriften sier at kontrollen skal foretas skånsomt og hensynsfullt, og på en minst mulig krenkende måte. Tollvesenets kontroller kan imidlertid være svært inngående. Luftfartsverket har ansvaret for sikkerhetskontroll ved lufthavnene.

4.2.4.2 Kontroll etter innreise

Utlendingsloven gir også adgang til å kontrollere utlendinger etter innreise. Bestemmelsen lyder (§ 44 første ledd):

«Når politiet krever det, må utlending vise legitimasjon og om nødvendig gi opplysninger for å bringe utlendingens identitet og lovligheten av oppholdet i riket på det rene.»

Bestemmelsen innebærer ingen generell plikt til å bære legitimasjon. I tillegg kommer andre lovbestemmelser som gir politiet hjemmel til å gripe inn både overfor nordmenn og utlendinger. Straffelovens § 333 omhandler plikten til å oppgi navn, fødselsår, stilling og bopel dersom dette begjæres av offentlig tjenestemann i tjeneste.

Noen utlendinger kommer seg inn i landet ulovlig. Andre går over til å ha ulovlig opphold etter først å ha vært her lovlig. Dette kan gjelde personer som ikke reiser ut av landet etter at lovlig oppholdstid som turist er utløpt, personer som fortsetter å være her etter utløpet av en tillatelse og personer som unndrar seg iverksetting av et vedtak som innebærer at de har plikt til å forlate landet. Det ligger i sakens natur at det ikke er mulig å angi noe tall på hvor mange utlendinger som til enhver tid oppholder seg ulovlig i Norge.

Utlendinger som ikke er nordiske borgere eller ikke omfattes av EØS-avtalen, har ikke adgang til å påbegynne et arbeid uten arbeidstillatelse. Kontrollen etter innreise dreier seg derfor også om å avdekke ulovlig arbeid. Både arbeidsgivere, arbeidsformidlingen og politiet har kontrolloppgaver.

Det er et ledd i innvandringsreguleringen å avdekke ulovlig opphold og arbeid og sørge for at utlendinger med ulovlig opphold forlater landet. Kontroll med utlendingers oppholdsgrunnlag antas å ha en *forebyggende* virkning. Ulovlig opphold kan henge sammen med kriminalitet. Kriminelle handlinger kan være den muligheten personer som er her ulovlig, har til å skaffe seg midler til livsopphold. Det er særlig i Oslo ulovlig opphold er avdekket.

De fleste av politiets utlendingskontroller etter innreise foretas på bakgrunn av meldinger fra andre offentlige myndigheter (f eks tollvesenet eller arbeidsmarkedsetaten) eller etter tips fra publikum. Ellers skjer kontrollene gjerne i forbindelse med annen politikkontroll eller i forbindelse med etterforskning av andre sakstyper, i forbindelse med trafikkontroll, etterforskning av prostitusjonsvirksomhet eller når politiet fatter mistanke om at restauranter eller andre virksomheter benytter ulovlig arbeidskraft. På landsbasis foretar politiet i dag sjelden rene stikkprøvekontroller av utlendinger (jf kap 5.4.2).

4.3 INNVANDRING OG ØKONOMI

4.3.1 Utenlandske studier om innvandring og økonomi

4.3.1.1 Innledning

De landene som har viet dette forskningsområdet mest oppmerksomhet er land som historisk sett har hatt stor innvandring. Dette gjelder i første rekke USA, Canada og Australia. Migrasjon er av økonomisk betydning både for fraflyttingslandet, tilflyttingslandet og tredjeland. Mye av forskning på dette området er konsentrert om konsekvensene for tilflyttingslandet.

Gjennom innvandring (og utvandring) påvirkes landets befolkningsstørrelse og befolknings sammensetning. Innvandrere vil påvirke etterspørselen av private og offentlige varer og tjenester, samt tilbudet av arbeidskraft og kapital. På dette som på andre områder som er av betydning for økonomien, vil det være ønskelig å øke forståelsen og kunnskapen om sammenhengene.

ECON Senter for økonomisk analyse har i 1996 gjennomført en litteraturstudie med gjennomgang av forskning som er gjort på dette feltet i Vest-Europa, USA, Canada og Australia. Beskrivelsen nedenfor av hovedtrekkene i de studier som er gjennomført er i stor grad basert på ECONs arbeid.

4.3.1.2 Metodiske- og datamessige begrensninger

Det er ikke gitt hvilke definisjoner og avgrensninger som skal benyttes i undersøkelser av økonomiske virkninger av innvandring. Definisjoner og avgrensninger varierer derfor mellom ulike undersøkelser. Dette gjelder både i forhold til innvandrerbegrepet og i forhold til hvilke deler av økonomien som omfattes av undersøkelsene.

For å kunne undersøke økonomiske virkninger av innvandring vil det være behov detaljerte data om

individens atferd på en lang rekke områder. De statistiske kildene er ofte mangelfulle, og nødvendig informasjon bare delvis tilgjengelig og av dårlig kvalitet.

De fleste studiene ser på beregninger og analyser for ett enkelt år. I mange sammenhenger vil imidlertid studier av livsløp gi mer interessant informasjon. Livsløpsstudier er meget datakrevende fordi de forutsetter informasjon over en lang tidsperiode. Slike data er gjennomgående ikke tilgjengelig i dag. De få livsløpsanalysene som har vært utført har tatt utgangspunkt i data for enkeltår.

4.3.1.3 Økonomisk vekst

Den økonomiske veksten i et land blir som regel målt som veksten i nasjonalproduktet eller nasjonalproduktet pr innbygger. Dersom befolkningen i et land vokser som følge av nettoinnvandring, fører det til høyere etterspørsel etter varer og tjenester og økt tilbud av arbeidskraft. Ved nettoinnvandring kan det derfor forventes at produksjonen øker. Det er derimot usikkert om produksjonen pr innbygger øker.

Det synes å være stor usikkerhet om virkningene av innvandring på den økonomiske veksten. Det eksisterer få empiriske analyser på dette området, og de som eksisterer gir ikke noe klart bilde av virkningene.

4.3.1.4 Lønn, kapitalavkastning og sysselsetting

Innvandring betyr på den ene side økt tilbud av arbeidskraft. Dersom det økte arbeidskrafttilbudet er stort i enkelte yrker eller næringer, kan arbeidstakerne i disse yrkesgruppene oppleve en reduksjon i sine relative lønninger. Ved redusert lønnsnivå kan kapitaleierne i disse næringene få økt avkastning. Dette kan igjen gi økte investeringer og økt sysselsetting. Dersom lønningene ikke reduseres, kan økt arbeidskrafttilbud føre til arbeidsledighet.

På den andre side betyr innvandring økt etterspørsel etter varer og tjenester, økt produksjon og dermed økt etterspørsel etter arbeidskraft. Innvandrere kan også selv etablere nye bedrifter og foretak.

Virkningen av innvandring på den samlede sysselsettingen for den opprinnelige befolkningen kan gå både i positiv og negativ retning (jf kap 4.3.2.2). Økt etterspørsel trekker mot høyere sysselsetting. På den andre side kan innvandrere fylle arbeidsplasser som ellers ville vært besatt av personer uten innvandrerbakgrunn.

Innvandring kan også ha den effekten at den høyner sysselsettingsgrad i den øvrige befolkningen på lengre sikt ved å inneha en form for bufferfunksjon i økonomien. Med en høy andel innvandrere i konjunkturfølsomme næringer kan det være denne gruppen som rammes hardest i perioder med lav etterspørsel og høy arbeidsledighet.

Flere av undersøkelsene tar for seg disse problemstillingene. En årsak til at det har vært stor interesse omkring dette spørsmålet er at det i mange land har blitt framsatt påstander om at innvandrerne «tar arbeidsplasser» fra den opprinnelige befolkningen. Un-

dersøkelsene konkluderer i all hovedsak med at innvandring har hatt liten innvirkning på lønnsutviklingen og sysselsettingen til den opprinnelige befolkningen.

4.3.1.5 Omfordeling gjennom offentlig sektor

I de fleste land omfordeler offentlig sektor inntekter mellom ulike grupper i befolkningen. I hovedsak skjer denne omfordelingen fra personer i arbeidsfør alder til personer i økonomisk passiv alder, fra friske til syke og fra høyinntektsgrupper til lavinntektsgrupper.

Innvandrerens alderssammensetning er gjerne annerledes enn den resterende befolkningens ved at en større andel av innvandrerne er i arbeidsdyktig alder. Dette trekker isolert sett i retning av at innvandrerens ytelse til offentlig sektor i form av innbetalte skatter, er større enn de offentlige utgiftene i form av overføringer og offentlige tjenester til denne gruppen av befolkningen.

Den generelle økonomiske utviklingen og forholdene i arbeidsmarkedet de siste tiårene har redusert innvandrerens yrkesdeltaking i mange land (jf kap 4.4.2.3 og 4.4.2.4). Lav yrkesdeltaking reduserer skatteinngangen til det offentlige og øker samtidig innvandrerens behov for offentlig velferdsstøtte.

Ulike undersøkelser i USA viser at resultatene varierer kraftig alt etter hvilken metode og hvilken avgrensning av inntekts- og utgiftsområder som velges. Det finnes ulike oppfatninger av hvor stor del av offentlige tjenester som påvirkes av innvandring, og derfor ulike syn på hvilke budsjettposter som skal tas med.

Boks 4.3 Sverige

Undersøkelser fra Sverige tyder på at utviklingen der har gått fra en situasjon med nettooverføringer fra innvandrerbefolkningen til en situasjon med nettooverføringer til denne befolkningsgruppen. Endringen skjedde sannsynligvis i løpet av 1980-årene og skyldes lavere sysselsettingsgrad, særlig blant innvandrere som har kommet til landet på 1980- og 1990-tallet.

I Sverige er det gjort en livsløpsstudie av skattemessige følger av innvandring (Storesletten 1996). Gitt de forutsetninger som er lagt til grunn i denne undersøkelsen, bidrar gjennomsnittsinnvandrerens som kommer til Sverige positivt til statskassen over sitt livsløp. Hvilken alder innvandrerne har når de kommer til Sverige er av stor betydning for resultatet. Innvandrere kommer ofte til landet tidlig i yrkesaktiv alder og mottakerlandet slipper dermed utgifter til oppveksten og deler av utdannelsen.

4.3.1.6 Innvandreres yrkesaktivitet – endringer over tid

Et sentralt resultat fra studiene er at de økonomiske virkningene i stor grad avhenger av innvandrerens egen økonomiske tilpasning i innvandringslandet.

Fram til midten av 1970-tallet kom innvandrerne hurtig inn i arbeidslivet i de fleste vestlige land, og hadde til dels høyere sysselsettingsgrad enn den øvrige befolkningen. Siden midten av 1970-årene har vestlige land opplevd langvarige perioder med nedgangskonjunkturer og høy arbeidsledighet. Når innvandrerens yrkesdeltaking reduseres, viser empiriske studier at innvandring er mindre økonomisk gunstig for innvandringslandet, i alle fall på kort sikt.

En del forskere har pekt på at det ikke bare er nedgangskonjunkturer som er årsak til at innvandrere har svakere tilknytning til arbeidsmarkedet. De siste tiårene har det skjedd store endringer i næringsstrukturen i de fleste industrialiserte land. De tjenesteytende næringer har vokst, samtidig som industrinæringene har stagnert. Forandringene har skapt nye krav til kompetanse. Det kreves høyere utdanning, språkkunnskaper og kjennskap til forhold som er spesifikke for det enkelte land, for eksempel bestemmelser og lover.

Flere studier viser at innvandrere fra vestlige land klarer seg bedre på arbeidsmarkedet i vestlige land enn innvandrere fra ikke-vestlige land. Det kan være ulike grunner til dette, som at det er forskjeller i utdanningsnivå, at yrkeserfaring tilegnet i vestlige land er lettere å overføre eller at innvandrere fra ikke-vestlige land opplever diskriminering i arbeidslivet.

Europeiske land har hatt en endring fra arbeidskraftinnvandring, gjerne fra andre europeiske land, til innvandring av flyktninger og asylsøkere. En betydelig del av disse har kommet fra land utenfor Europa.

Empiriske undersøkelser viser at innvandrerens økonomiske situasjon i mottakerlandet som regel forbedres over tid. Denne forbedringen skjer innen hver generasjon og fra en generasjon til den neste. *Eventuelle lønnsforskjeller mellom innvandrere og den øvrige befolkningen minsker etter hvert som innvandrerne oppholder seg lenger i det nye landet. Tilegnelse av språkferdigheter, utdanning og erfaringer fra arbeidsmarkedet i det nye landet betraktes som viktige årsaker til dette.*

4.3.2 Norske studier om innvandring og økonomi i 1993

4.3.2.1 Innledning

Innvandringen til Norge har i de siste årene i stor grad bestått av personer med flyktningbakgrunn og familie-gjenforente til personer bosatt i landet. Det økonomiske situasjonsbildet i Norge vil sannsynligvis være et annet enn i land som har basert sin innvandringspolitikk på å rekruttere personer med særskilte kvalifikasjoner.

Kunnskapen om norske forhold er i all hovedsak

basert på to studier, som er gjennomført på oppdrag av Kommunal- og arbeidsdepartementet. Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har sett på innvandreres andel av bruttonasjonalproduktet (BNP) i 1993 og ECON har sett på offentlige inntekter og utgifter i 1993. I disse undersøkelsene er innvandrere definert som personer som er bosatt i Norge og som har to utenlandsfødte foreldre. Denne befolkningen omfatter både personer som selv har innvandret og barn av innvandrere.

Det er viktig å være oppmerksom på hvilke begrensninger som ligger i økonomiske studier på dette området. Det er bl a klare begrensninger knyttet til bare å se på ett observasjonsår. Det er også viktig å være klar over at økonomisk verdiskapning ikke omfatter alt som er av samfunnsmessig verdi.

4.3.2.2 Innvandreres yrkesaktivitet i 1993

I november 1993 var 28 prosent av flyktningene i alderen 20–66 år sysselsatt. Tilsvarende sysselsettingstall for andre innvandrere var 56 prosent, og for den øvrige befolkningen 70 prosent.

For flyktningene er botida i Norge av stor betydning for yrkesaktiviteten. I 1993 hadde en stor andel av flyktningebefolkningen bodd relativt kort tid i Norge. Gjennomsnittlig hadde flyktningene i 1993 vært i Norge i seks år, de fleste hadde også tilbrakt en del av denne perioden i asylmottak.

Mange av flyktningene har kommet til Norge på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet, det vil si i en periode med lavkonjunktur. Det er vanskeligere å etablere seg på arbeidsmarkedet som nyinnvandret når ledigheten øker. Det tar lenger tid før flyktninger etablerer seg på arbeidsmarkedet enn det synes å ta for andre grupper av innvandrere. Både for flyktninger og for andre innvandrere øker yrkesaktiviteten med lengden på botida i Norge.

4.3.2.3 Innvandreres bidrag til norsk verdiskapning i 1993

NIBR har gjennomført en undersøkelse hvor BNP er fordelt på innvandrere og den øvrige befolkningen. Beregningene baseres på data fra Statistisk sentralbyrå (SSB) og gjelder 1993.

Verdiskapning defineres i nasjonalregnskapet som verdien av de varer og tjenester som produseres fra trukket verdien av de varer og tjenester som har gått med til å produsere dem. Å definere økonomisk verdiskapning som BNP-bidrag er ikke selvsagt eller udiskutabelt. Det har vært en lang historisk debatt om hvordan begrepet skal forstås, og begrepsinnholdet er endret en rekke ganger. Enkeltmenneskers og befolkningsgruppers bidrag til fellesskapet består av mange aktiviteter som verken betales eller registreres i nasjonalregnskapet. Uformelt omsorgsarbeid er et eksempel på en virksomhet som skjer uten betaling, og som er av stor betydning for samfunnet. Siden ulike befolkningsgrupper vil fordele seg ulikt mellom forskjellige næringer og aktivitetstyper, vil valg av verdiskap-

ningsdefinisjon og dermed beregningsmåte, være av betydning for det resultatet en finner med hensyn til ulike gruppers bidrag til verdiskapningen.

I nasjonalregnskapet er verdiskapningen i hovedsak knyttet til bedrifter og offentlig forvaltning, og ikke direkte til enkeltpersoner eller grupper av befolkningen. Det er ikke selvsagt hvordan BNP skal fordeles mellom grupper av befolkningen. Det kan bl a stilles spørsmål ved om det er arbeidskraften eller kapitalen som er verdiskapende, dvs om BNP skal tilskrives de sysselsatte eller kapitaleierne. Det er også datamessige begrensninger knyttet til denne typen beregninger. Det foreligger ikke opplysninger om hvordan den enkelte i en virksomhet eller næring bidrar til den samlede produksjonen.

Beregningene NIBR har foretatt er basert på innvandreernes arbeidsmarkedstilpasning, og gir ikke et fullstendig bilde av innvandringens effekt på BNP. Innvandring medfører både nye arbeidstakere og nye konsumenter. Økt forbruk gir etterspørselsimpulser til produksjonslivet. Dermed genereres økt behov for arbeidskraft og økt sysselsetting, som igjen vil kunne skape økt forbruk. Disse ringvirkningene i økonomien fanges ikke opp i beregningene.

Innvandring vil normalt bidra til økt produksjonsnivå. Dersom innvandrere har en dårligere stilling på arbeidsmarkedet enn ikke-innvandrere, vil innvandrere få en mindre andel av den økte sysselsettingen som følger av innvandringen enn ikke-innvandrere. Siden innvandrere har høyere ledighet enn ikke-innvandrere, er det grunn til å regne med at innvandringen bidrar mer til verdiskapning enn det NIBRs beregninger indikerer.

Ifølge NIBRs beregninger var innvandreernes BNP-bidrag i 1993 mellom 18 og 34 milliarder kroner, avhengig av metodevalg og hvor stor del av BNP som fordeles. Innvandreres andel av personfordelt verdiskapning var fra 3,8 til 4,1 prosent, avhengig av hvilken metode som velges.

I gjennomsnitt tilsvarende innvandreernes bidrag pr person i yrkesaktiv alder omkring 70 prosent av gjennomsnittsnivået i den øvrige befolkningen. Innvandrere fra vestlige land har omtrent samme verdiskapning pr person som ikke-innvandrere. Bidraget pr innvandrer fra ikke-vestlige land utgjør mellom 40–60 prosent av den øvrige befolkningens gjennomsnittlige BNP-bidrag.

Vestlige innvandrere er i større grad enn andre sysselsatt i næringer som gir høy avlønning og tilsvarende høye BNP-bidrag pr sysselsatt. Ikke-vestlige innvandrere er i større grad representert i næringer som renovasjon og renhold, undervisning og helse- og sosialtjenester. Innvandrergrupper med kort oppholdstid er oftere konsentrert i spesielle næringer som hotell og restaurant og renovasjon og rengjøring. Det er næringer som gir lave eller middels verdiskapningsbidrag. Med økende botid blir næringstilknytningen blant innvandrere mer lik næringstilknytningen i den øvrige befolkningen.

Selv om det er forskjeller i næringstilknytning mellom de ulike befolkningsgruppene, betyr dette lite for resultatet. Det som er avgjørende er andelen som er sysselsatt. Forskjellene i BNP-bidrag mellom innvandrere og ikke-innvandrere skyldes med andre ord først og fremst forskjeller i andelen personer som er uten betalt arbeid. For de som er sysselsatt er det små forskjeller mellom innvandrere og den øvrige befolkningen.

Antall og sammensetning av innvandrerbefolkningen (aldersstruktur, botid i landet, innvandringsårsak mv) endrer seg over tid. BNP-bidraget pr innvandrer vil derfor være påvirket av gruppens sammensetning i beregningsåret. Store deler av innvandrerbefolkningen, spesielt flyktninggruppen, hadde i 1993 relativt kort botid i Norge.

Tallene viser at innvandrernes BNP-bidrag har en markert økning med økende botid. Materialet tyder dermed på at om forholdene legges til rette, vil innvandrerne etter hvert kunne bidra i tilsvarende grad som den øvrige befolkningen. Det er betydelige verdiskapningsressurser å hente ved å utnytte innvandrernes potensielle arbeidskraftressurser i større grad enn i dag.

4.3.2.4 Innvandring og offentlige inntekter og utgifter i 1993

ECON har gjennomført en studie som har hatt som formål å belyse hvilken innvirkning innvandringen har på offentlige budsjetter. Prosjektet er avgrenset til å omfatte merinntekter og merutgifter i 1993 og baseres på data fra SSB.

Inntekter og utgifter som er antatt upåvirket av innvandring er ikke tatt med i beregningene. Det offentlige hadde i 1993 betydelige oljeinntekter, netto formuesinntekter og bedriftsskatter fra aksjeselskaper som gjorde at befolkningen samlet mottok inntektsoverføringer og offentlige tjenester for 13,5 milliarder kroner mer enn den bidro med i form av persontilknyttede skatter og avgifter, dvs de inntektene som påvirkes av antall individer.

ECON har lagt til grunn at verdien av de skatter og avgifter innvandrere betaler inn til offentlig sektor, gir et dekkende uttrykk for endringene i offentlige inntekter som følger av innvandring, og at verdien av overføringer og tjenester til innvandrere, uttrykker endringer i det offentliges utgifter. Innvandringen har en rekke indirekte virkninger for norsk økonomi. Framgangsmåten tar imidlertid ikke hensyn til at også den øvrige befolkningens skatteinnbetalinger og bruk av offentlige tjenester kan endres som følge av innvandringen.

Kvaliteten på datagrunnlaget som er benyttet ved beregningen varierer betydelig for ulike inntekts- og utgiftsposter. For persontilknyttede skatter og avgifter samt overføringene til husholdningene er beregningene basert på individbaserte opplysninger. Dette er relativt sikre opplysninger. For store deler av de offentlige utgiftene mangler imidlertid individbasert

statistikk, og en vet lite om innvandreres forbruk av tjenester. I de fleste tilfeller hvor det mangler presise data er det forutsatt at utgiftene på området øker i takt med befolkningstilveksten som følger av innvandringen, dvs at utgiftene pr person er like for alle.

For offentlige tjenester av kollektiv karakter er usikkerheten omkring hvordan de påvirkes av innvandringen spesielt stor. Alt i alt gjør usikkerhet omkring hvordan innvandringen har påvirket det offentlige forbruket at resultatene må tolkes med stor varsomhet.

Som hovedtilnærming er det valgt å se på virkningene av innvandringen av flyktninger og annen innvandring hver for seg. Det er grunn til å forvente at flyktninger har større problemer med å etablere seg i et nytt land og dermed i en overgangsperiode vil medføre høyere offentlige nettoutgifter. Det finnes også offentlige budsjettposter rettet spesielt inn mot flyktninger.

Gitt alle forbehold viser beregningene at flyktningene medførte en nettoutgift for det offentlige på mellom 3,5 og 4 milliarder kroner i 1993 (62 000 kroner pr person). Dette utgjør 0,9 prosent av de samlede offentlige utgifter.

Øvrige innvandreres nettovirkning var om lag null, dvs beregnet merutgift og merinntekt var omtrent like store i 1993.

Befolkningen som ikke er innvandrere medførte en nettoutgift på 9,8 milliarder kroner (2 400 kroner pr person). Når det er mulig for det offentlige å ha nettoutgifter på størstedelen av befolkningen, skyldes dette at betydelige inntektsposter er antatt upåvirket av innvandring og derfor ikke tatt med i beregningen (oljeinntekter, formuesinntekter og bedriftsskatter).

Resultatet kan i hovedsak forklares ut fra forskjeller i yrkesaktivitet, alderssammensetning og botid i Norge.

For flyktningene er botida i Norge av stor betydning for yrkesaktiviteten, arbeidsinntektens størrelse og dermed for hvor mye skatt de betaler og hva de mottar av stønader fra det offentlige. Jo lengre botid i Norge, desto større er nettobidraget fra flyktningene til de offentlige budsjettene. I 1993 hadde en stor andel av personene med flyktningbakgrunn bodd relativt kort tid i Norge.

Blant innvandrerne er det langt færre pensjonister enn i totalbefolkningen. Blant innvandrere som ikke er flyktninger, er stønadene til husholdningene, som bl a også omfatter alderstrygd, mindre pr person enn i resten av befolkningen. Aldersfordelingen gjør at innvandrere som ikke er flyktninger utløser lavere offentlige utgifter enn ikke-innvandrere, til tross for en noe lavere andel sysselsatte.

ECON har sett på hva resultatet ville ha vært dersom yrkesaktiviteten blant innvandrerne hadde vært høyere i 1993. Det er lagt to ulike forutsetninger til grunn for disse beregningene. Den ene er at yrkesaktiviteten blant innvandrerne hadde vært den samme som for den øvrige befolkningen. Det andre alternativet er at yrkesaktiviteten blant innvandrerne i 1993 hadde

vært den samme som blant innvandrerne i 1986, da arbeidsledigheten i Norge var lav.

Beregningene viser at de offentlige nettoutgiftene knyttet til flyktninger i 1993 ville blitt redusert med 1,7 milliarder kroner dersom yrkesaktiviteten hadde vært like høy som for den øvrige befolkningen. Nettobidraget til den offentlige økonomien fra de øvrige innvandrerne ville økt med 3,5 milliarder kroner.

Dersom yrkesaktiviteten blant innvandrerne i 1993 hadde vært den samme som for innvandrerne i 1986 ville de offentlige nettoutgiftene knyttet til flyktninger blitt redusert med 1,3 milliarder kroner, mens nettobidraget fra resten av innvandrerbefolkningen ville økt med 3,5 milliarder kroner. Dette resultatet tyder på at nettobidraget til den offentlige økonomien i 1986 var større enn i 1993, og at endringene i den generelle arbeidsledigheten i samfunnet påvirker nettobidraget fra innvandrerbefolkningen sterkt. Beregningene viser også potensialet for bidrag til den offentlige økonomi som kan realiseres dersom yrkesaktiviteten blant innvandrerne øker.

4.3.3 Framtidige utviklingstrekk og utfordringer

Den betydningen som innvandringen har for norsk økonomi vil være avhengig av hvilken økonomisk-demografisk situasjon landet befinner seg i. En vurdering av innvandringens samfunnsøkonomiske betydning på lengre sikt må baseres på framskrivninger både av innvandrerbefolkningen, den samlede befolkningen og norsk økonomi.

I de siste tiårene har det i Norge vært en stadig økning i befolkningens levealder, samtidig som fruktbarheten har vært lavere enn det som må til for å opprettholde folketallet. De langsiktige konsekvensene av dette vil være en betydelig aldring av befolkningen.

Utgiftene til pensjoner fra folketrygden ventes å øke, spesielt fra år 2010 når de store etterkrigskullene når pensjonsalderen. Forskyvninger i forholdet mellom yrkesaktive og yrkespassive aldersgrupper i befolkningen representerer ikke bare en ugunstig utvikling med hensyn til finansieringen av folketrygden og offentlig sektor. Siden mye av de eldres etterspørsel vil rette seg mot offentlige og private tjenester, vil et økende antall eldre også skape et økende behov for arbeidskraft.

Aldersstrukturen for innvandrere atskiller seg fra den eksisterende befolkningens aldersstruktur (jf kap 4.4). En stor andel av personene som innvandrer er unge voksne. Innvandring påvirker først og fremst størrelsen på den gruppen av befolkningen som er i yrkesaktiv alder. En årlig netto innvandring vil derfor kunne bidra til å bremse befolkningens aldring og på lengre sikt stagnasjonen i folketallet.

Høy verdiskapning og høy sysselsetting er et nødvendig fundament for Norges velferdspolitik. Statistikken viser at mange innvandrere har problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet.

Regjeringen ser det som en viktig utfordring å lette

innvandreres muligheter til å komme i arbeid. Språk-opplæring, kvalifisering og godkjenning av kompetanse er viktige satsningsområder i denne sammenheng. Samtidig vil arbeidsgiveres holdninger være viktig for at personer med innvandrerbakgrunn skal ha de samme mulighetene til å bli ansatt som andre kvalifiserte søkere (jf kap 6).

Humanitære hensyn er tillagt stor vekt i den norske innvandringspolitikken. Innvandringen til Norge har de siste årene i stor grad bestått av personer som trenger beskyttelse og nær familie til personer som allerede er i landet. Våre internasjonale humanitære forpliktelser tilsier at dette også vil være situasjonen i framtida, selv om det på kort sikt skulle innebære utgifter for det norske samfunn.

4.4 DEMOGRAFI OG LEVEKÅR

4.4.1 Innvandrere og andre med bakgrunn fra utlandet

Definisjonen og avgrensningen av innvandrere vil avhenge av formålet med definisjonen, men også av hva slags data eller opplysninger som er tilgjengelige. Personer som i denne meldingen omtales som innvandrere, er utenlandsfødte som er fast bosatt i Norge og som har utenlandsfødte foreldre. Ved inngangen til 1996 utgjorde denne gruppen 4,4 prosent av den samlede befolkningen.

Personer med bakgrunn fra utlandet som ikke omfattes av denne definisjonen, er utenlandsadopterte, norskfødte barn av en eller to innvandrere og utenlandsfødte med norskfødt forelder/foreldre. Totalt utgjorde innvandrere og andre personer med bakgrunn fra utlandet om lag ni prosent av befolkningen i Norge pr 1. januar 1996.

Hver sjettede innvandrer i Norge pr 1. januar 1996 kommer enten fra Sverige eller Danmark. Innvandrere fra Pakistan er den tredje største innvandrergruppen i Norge. De siste årene har det kommet mer enn 10 000 flyktninger fra Bosnia-Hercegovina. Dette har ført til at disse har blitt den fjerde største innvandrergruppen i Norge.

Tabell 4.1 Befolkning med bakgrunn fra utlandet. 1. januar 1996

	Antall personer
Innvandrere	191 945
Annen bakgrunn fra utlandet	
Norskfødte med to utenlandsfødte foreldre	31 852
Norskfødte med én utenlandsfødt forelder	124 508
Utenlandsfødte med én norskfødt forelder	19 790
Utenlandsadopterte	11 270
Utenlandsfødt med norskfødte foreldre	17 279
Befolkning med bakgrunn fra utlandet	396 644

Kilde: Befolkningsstatistikk, SSB

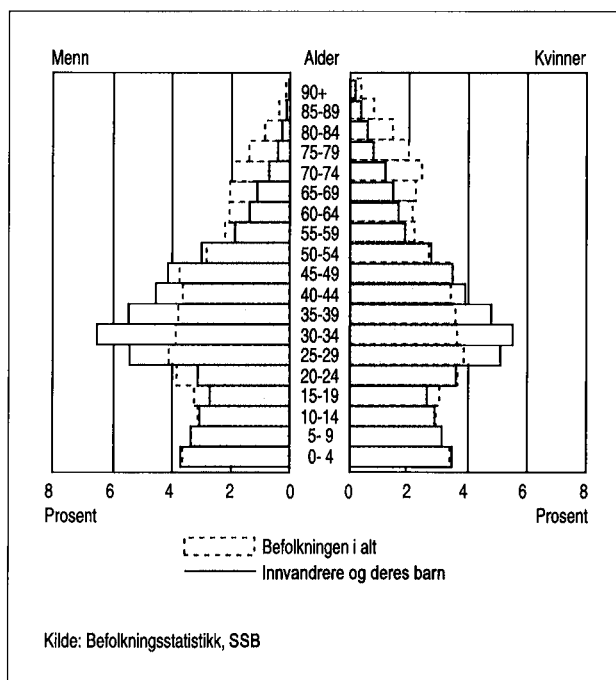
Tabell 4.2 Innvandrere og barn av innvandrere etter landbakgrunn. 1. januar 1996

	Innvandrere	Født i Norge
Danmark	16 992	1 238
Sverige	15 204	590
Pakistan	11 778	7 639
Bosnia-Hercegovina	10 825	465
Vietnam	10 684	3 135
Storbritannia	10 180	507
Jugoslavia	7 932	1 674
USA	7 832	282
Iran	7 205	782
Tyskland	6 897	378
Sri Lanka	6 094	1 460
Tyrkia	6 062	2 305
Polen	5 117	586
Chile	5 043	956
Filippinene	4 092	573
Andre	60 008	9 282
Totalt	191 945	31 852

Kilde: Befolkningsstatistikk, SSB

Tabell 4.2 viser hvilke 15 land som er representert med flest innvandrere i Norge, samt hvor mange barn av disse innvandrerne som er født i Norge. Innvandrere fra disse 15 landene utgjør nesten 70 prosent av alle innvandrerne.

Blant innvandrerne er det en sterk konsentrasjon av unge voksne, særlig blant menn, og svært få gamle. Bare seks prosent av innvandrerne og deres barn er 65 år eller eldre. Blant personer med bakgrunn fra Asia, Afrika og Latin-Amerika er under to prosent 65 år



Figur 4.2 Befolkningen i alt, innvandrere og deres barn etter kjønn og alder. 1. januar 1995. Prosent

Tabell 4.3 Innvandrere og deres barn og befolkningen i alt etter bosted. 1. januar 1996. Prosent

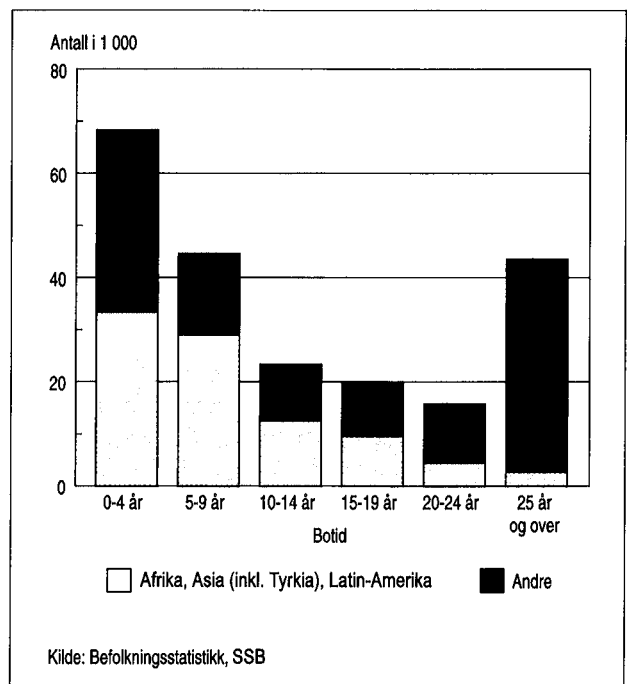
Bosted	Innvandrere og barn av innvandrere	Befolkningen i alt
Oslo	34,5	11,2
Østlandet ellers	31,9	37,7
Agder og Rogaland	13,0	13,9
Vestlandet ellers	10,6	17,7
Trøndelag	4,8	8,8
Nord-Norge	5,1	10,7
Sum	100,0	100,0

Kilde: Befolkningsstatistikk, SSB

eller eldre. 15 prosent av innvandrere og deres barn fra disse delene av verden er førskolebarn, mot ti prosent i den øvrige befolkningen.

Innvandrere fra nordiske land er relativt jevnt fordelt over landet, mens personer fra andre europeiske land i større grad er bosatt i Oslo-området og i Agder eller Rogaland. Nesten annenhver (47 prosent) innvandrere fra Afrika, Asia og Latin-Amerika var bosatt i Oslo pr 1. januar 1996.

Av de utenlandsfødte som bodde i Norge 1. januar 1994 hadde om lag halvparten bodd i landet mindre enn ti år, og nesten en tredel mindre enn fem år. Det er først og fremst personer fra Asia, Afrika, Latin-Amerika og Øst-Europa som har bodd kort tid i landet (jf fig 4.3).



Figur 4.3 Utenlandsfødte etter botid i Norge. 1. januar 1994. Tall i 1000

4.4.2 Levekår

4.4.2.1 Innledning

Menneskers livssituasjon vil være påvirket av tilgangen til ulike ressurser. Dels dreier dette seg om ressurser den enkelte i hovedsak disponerer alene eller sammen med sin husholdning, som bl a inntekt, formue, kunnskaper, helse og sosiale relasjoner. Dels dreier det seg om ressurser som disponeres i fellesskap med andre mennesker, som kjennetegn ved nærmiljøet og tilgjengeligheten av offentlige velferdsordninger.

På en rekke områder vil det være en nær sammenheng mellom tilgang på ressurser og mulighet til samfunnsdeltakelse. Utdanning og helse vil f eks kunne være av avgjørende betydning for deltakelse på arbeidsmarkedet, mens økonomiske ressurser vil kunne påvirke muligheten for deltakelse i fritidsaktiviteter.

Det er ikke bare de ressurser den enkelte har tilgang til, som bestemmer graden av deltakelse. Det er også avgjørende hvilke muligheter de ulike samfunnsarenaene gir for deltakelse og aktiv bruk av ressurser. Gitt samme utdanning, språkkunnskaper mv vil ulike grupper i samfunnet kunne stå overfor ulike muligheter til deltakelse. Dersom f eks hudfarge er avgjørende for om en person blir ansatt eller ikke, vil adgangen til en viktig levekårsarena være begrenset for noen grupper på grunn av diskriminering.

Hvilke sider ved levekårene som oppfattes som viktigst, og hva som anses for gode og dårlige levekår, vil kunne variere over tid og mellom ulike grupper av befolkningen. Ikke alle forskjeller mellom grupper i befolkningen kan tilskrives forskjeller i muligheter. Forskjeller kan bunne i ulike personlige preferanser og ulike tradisjoner. Slike forskjeller er snarere uttrykk for mangfold enn for problematiske levekår.

Innvandrerbegrepet omfatter personer med svært ulik bakgrunn med hensyn til opprinnelsesland, bakgrunn for innvandringen, botid i Norge mv. På grunn av stor spredning i levekårene mellom ulike grupper innvandrere, vil det ofte være lite meningsfylt å beskrive innvandrere som én samlet gruppe.

Framstillingen i kap 4.4.2 er i hovedsak basert på opplysninger fra SSBs registerbaserte statistikk og SSBs utvalgsundersøkelse 'Levekår blant innvandrere 1996'. SSB gjennomførte i 1996 en landsomfattende levekårsundersøkelse blant innvandrere fra åtte ikke-vestlige land. Undersøkelsen omfatter innvandrere og

barn av innvandrere fra deler av det tidligere Jugoslavia (personer fra Bosnia-Hercegovina ble holdt utenfor), Tyrkia, Iran, Pakistan, Vietnam, Sri Lanka, Somalia og Chile. I teksten vil gruppene som er omfattet av denne undersøkelsen noe upresist være omtalt som ikke-vestlige innvandrere.

Teksten i kap 4.4.2 er i all hovedsak en ren beskrivelse av levekårs situasjonen. Dypere analyser basert på materialet i SSBs levekårsundersøkelse blant innvandrere vil bli foretatt i løpet av 1997.

4.4.2.2 Utdanningsnivå

Blant innvandrere fra Norden og andre vestlige land i alderen 30–49 år, er andelen med utdanning på universitets- og høgskolnivå høyere enn i den norskfødte befolkningen. For en del av innvandrerne fra Øst-Europa, Asia, Afrika og Latin-Amerika mangler statistiske opplysninger om utdanning. Det er derfor vanskelig å trekke sikre slutninger om det samlede utdanningsnivået for innvandrere fra disse områdene.

Noen innvandrere mangler kvalifikasjoner tilsvarende norsk grunnskole. Videre mangler en del innvandrere grunnleggende lese- og skriveferdigheter. Det finnes ikke opplysninger over hvor mange dette gjelder, men av voksne innvandrere som deltok i opplæring i norsk med samfunnskunnskap ved utgangen av 1995, fikk om lag 1 200 alfabetiseringsundervisning. Det utgjør om lag ni prosent av dem som da fikk opplæring i norsk med samfunnskunnskap.

4.4.2.3 Arbeid og arbeidsforhold

En langt lavere andel av innvandrerne er i arbeid enn hva som er tilfelle for den øvrige befolkningen. Dette gjelder spesielt innvandrere fra Afrika, Øst-Europa og Asia. Yrkesdeltakelsen er generelt lavere blant innvandrerkvinner enn blant innvandrer menn.

Hovedtendensen er at jo lengre innvandrerne har vært bosatt i Norge, desto høyere andel er i arbeid. Men situasjonen på arbeidsmarkedet på det tidspunktet innvandrerne kommer til landet, er også av stor betydning for mulighetene til å komme inn på arbeidsmarkedet.

Innvandrerne fra ikke-vestlige land har oftere deltidarbeid og er sjeldnere fast ansatt enn øvrige arbeidstakere.

Innenfor varehandel og restaurantdrift i Oslo er innvandrere, og da særlig innvandrere fra Asia, overre-

Tabell 4.4 Andelen arbeidstakere blant innvandrere i alderen 16–74 år etter landbakgrunn og antall år bosatt i Norge. Utgangen av november 1995. Prosent av personer i alt

Antall år bosatt	I alt	Norden	Vest-Europa	Øst-Europa	Nord-Amerika	Asia (inkl Tyrkia)	Afrika	S – og M Amerika
under 4 år	28,9	59,2	40,8	18,3	30,6	20,8	21,6	23,3
mellom 4–6 år	37,9	64,0	50,6	39,9	31,4	31,8	31,6	37,5
7 år og over	51,2	57,5	56,5	50,4	44,7	45,8	44,0	49,8
Innv i alt	43,5	57,4	52,4	30,8	38,9	38,0	34,8	44,4

Kilde: Arbeidsmarkedsstatistikk, SSB

presentert blant selvstendig næringsdrivende. Men ellers tyder statistikken på at innvandrere er underrepresentert blant personer som driver egen virksomhet.

Innvandrere, og spesielt innvandrere fra Asia, Afrika og Latin-Amerika, har en relativt høy andel sysselsatte i rengjøringsbransjen og i hoteller og restauranter.

SSBs levekårsundersøkelse viser at en større andel sysselsatte fra ikke-vestlige land opplevde belastninger i arbeidet, som ensidige bevegelser, belastende arbeidsstillinger, tunge løft og støy, enn øvrige arbeidstakere.

Mange sysselsatte innvandrere er overkvalifisert for den jobben de har. Etersom botida i Norge øker, synes valgmulighetene på arbeidsmarkedet å øke noe.

I SSBs levekårsundersøkelse oppgir i alt sju prosent av de ikke-vestlige innvandrerne at de i løpet av det siste året har opplevd å bli plaget på jobben eller i forbindelse med jobben på grunn av sin innvandrerbakgrunn.

4.4.2.4 Arbeidsledighet og deltakelse på arbeidsmarkedstiltak

Den registrerte arbeidsledigheten er langt høyere blant innvandrere enn i befolkningen for øvrig. Den registrerte ledigheten målt i prosent av arbeidsstyrken var på 11,8 prosent blant innvandrere ved utgangen av mai 1996, mot en samlet ledighet på 4,0 prosent.

Det er særlig innvandrere fra Afrika, Asia, Latin-Amerika og Øst-Europa (i hovedsak det tidligere Jugoslavia) som skiller seg ut i forhold til samlet ledighet. Det har vært en sterk økning i ledigheten i hele perioden 1988–1995 for innvandrere fra disse områdene.

Det norske arbeidsmarkedet har vært i klar bedring siden andre halvår 1993. Men bedringen i den generelle arbeidsmarkedssituasjonen har ikke gitt den samme nedgangen i ledigheten blant innvandrere som blant andre arbeidssøkere. Mens samlet ledighet gikk ned etter 1993, fortsatte den å øke blant innvandrerne fram til 1995. Først i 1996 ser vi en reduksjon i ledigheten blant innvandrerne.

Registrert ledighet blant innvandrerkvinner er for

de aller fleste grupper lavere enn blant innvandrer-menn. Dette må ses i lys av at yrkesaktiviteten blant innvandrerkvinner generelt er lavere. I mai 1996 var 10,4 prosent av innvandrerkvinnene registrert arbeidsledige. Dette er 6,6 prosentpoeng mer enn for kvinner i alt. Ledigheten blant innvandrerkvinner har hatt en raskere vekst enn ledigheten blant innvandrer-menn de siste årene. Mens ledigheten blant innvandrer-menn gikk ned med 1,1 prosentpoeng fra mai 1995 til mai 1996, gikk den opp med 0,2 prosentpoeng for innvandrerkvinner. Veksten i ledighet blant innvandrerkvinner skyldes hovedsakelig en økning i tallet på registrerte ledige fra Bosnia-Hercegovina og det tidligere Jugoslavia for øvrig.

Ledigheten blant unge innvandrere er høyere sammenliknet med ledigheten blant all ungdom. I november 1995 var ledigheten for innvandrere under 25 år 14,4 prosent, mot 5,8 prosent for alle under 25 år.

Antall deltakere på arbeidsmarkedstiltak økte hvert år fra 1991 til 1994, både blant innvandrere og norskfødte. Mens det var en stor nedgang i antall norskfødte deltakere i 1995 og 1996, var nivået blant innvandrerne om lag uendret.

I aldersgruppen 16–74 år var 4,6 prosent av innvandrerne og 1,3 prosent av befolkningen i alt på ordinære arbeidsmarkedstiltak i mai 1996. Av innvandrerne på ordinære arbeidsmarkedstiltak var 48,5 prosent kvinner. Kvinneandelen har vært økende siden 1991.

Ved utgangen av mai 1996 var 5,1 prosent av all innvandrerungdom mellom 16 og 24 år på et ordinært arbeidsmarkedstiltak. Tilsvarende tall for ungdom i alt var 2,4 prosent.

4.4.2.5 Inntektsnivå og inntektssammensetning

Disponibel inntekt utgjør summen av yrkesinntekt, netto kapitalinntekt og overføringer fra det offentlige minus utlignet skatt. Oversikt over familiers gjennomsnittlige disponible inntekt viser et klart skille mellom ulike innvandrergrupper (figur 4.4). Familier med bakgrunn fra Asia, Afrika, Latin-Amerika og Øst-Europa har langt lavere disponibel inntekt enn familier fra Norge og vestlige land. Lavest gjennomsnittsinntekt i 1993 hadde innvandrere fra Øst-Europa. Dette

Tabell 4.5 Registrert arbeidsledighet i alderen 16–74 år etter landbakgrunn. Utgangen av mai 1988–1996. Prosent av arbeidsstyrken

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Arbeidsledige i alt	1,8	3,5	3,9	4,2	4,9	5,1	4,8	4,4	4,0
Innvandrere i alt	2,2	5,9	8,0	8,8	10,7	10,9	11,4	12,3	11,8
Norden	1,5	3,4	4,2	4,6	5,8	5,5	5,3	4,6	4,6
Vest-Europa ellers	1,6	3,2	4,1	4,1	4,9	4,7	5,2	5,0	4,6
Øst-Europa	2,5	5,5	8,4	9,8	12,2	12,6	13,1	17,0	17,6
Nord-Amerika og Oceania	1,7	3,3	3,8	4,0	4,3	4,8	5,4	4,7	5,1
Asia (inkl. Tyrkia)	5,9	10,3	13,1	14,3	17,4	17,8	18,5	19,3	17,3
Afrika	5,5	12,0	17,5	18,3	20,5	21,1	22,4	23,8	22,0
Sør- og Mellom-Amerika	5,2	9,0	13,3	14,0	16,6	17,0	16,7	16,9	16,3

Kilde: Arbeidsmarkedsstatistikk, SSB

har sammenheng med at mange flyktninger fra Bosnia befant seg i norske asylmottak dette året. I 1993 var gjennomsnittlig disponibel inntekt blant familier med norskfødt hovedperson om lag 65 000 kroner høyere enn gjennomsnittet for familier med hovedperson fra Asia, Afrika og Latin-Amerika.

Til tross for at mange innvandrere har problemer med å skaffe seg arbeid, er yrkesinntekt viktigste kilde til livsopphold for de aller fleste. Innvandrerfamilier fra Norden og Vest-Europa fikk i gjennomsnitt om lag 80 prosent av sin samlede inntekt fra lønnet arbeid i 1993. Familier med norskfødt hovedperson og familier fra Nord-Amerika og ikke-vestlige land fikk i gjennomsnitt om lag 70 prosent av sin samlede inntekt fra lønnet arbeid.

Heltidsansatte innvandrere fra Afrika, Asia og Latin-Amerika med universitets- eller høyskoleutdanning, tjener 20 prosent mindre enn andre heltidsansatte med samme utdanning.

Innvandrerfamilier fra Nord-Amerika og familier med norskfødt hovedperson mottok i 1993 i gjennomsnitt mer i overføringer fra det offentlige enn de øvrige gruppene. Lavest gjennomsnittlig overføring fra det offentlige mottok familier fra Norden, Vest-Europa og Øst-Europa.

Sammensetningen av overføringene fra det offentlige varierer sterkt mellom de ulike gruppene. Pensjoner og andre langtidsstønader, betyr relativt lite for de fleste innvandrerfamiliene. Det er først og fremst norske familier og familier fra Nord-Amerika som mottar denne typen overføringer.

Av overføringene fra det offentlige til familier med norskfødt hovedperson utgjorde ytelser fra folketrygden i 1993 i gjennomsnitt 65 prosent av samlet overføring, mens sosialhjelp utgjorde to prosent av overføringene fra det offentlige. Tilsvarende utgjorde ytelser fra folketrygden 24 prosent og sosialhjelp 39 pro-

sent av de offentlige overføringene til familier fra Asia, Afrika og Latin-Amerika.

Andelen sosialhjelpsmottakere er høyest blant innvandrere som er kommet til landet som flyktninger. Av flyktninger som ankom Norge før 1989 var 38 prosent registrert som sosialhjelpsmottakere i 1993. Blant øvrige innvandrere som hadde ankommet før 1989 mottok sju prosent sosialhjelp, mens fem prosent av befolkningen som helhet var sosialhjelpsmottakere samme år.

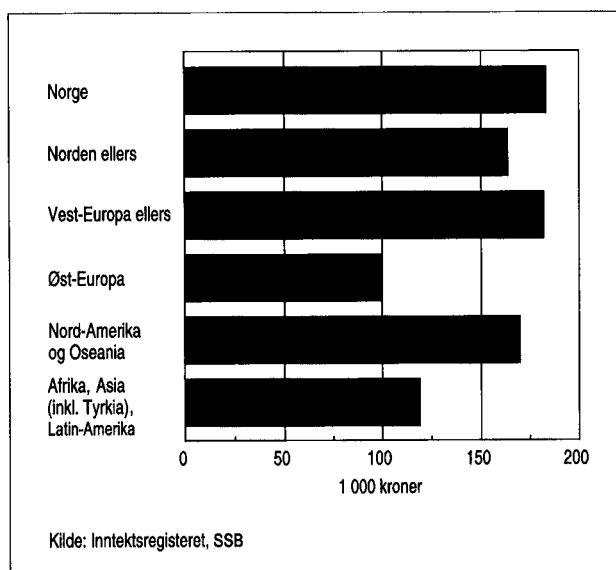
Blant innvandrere, som i den øvrige befolkningen, er bruken av sosial stønad påvirket av forhold som arbeidssituasjon, utdanningsnivå og bosted. I tillegg er manglende trygderettigheter med å forklare innvandreres bruk av sosial stønad. Innvandrernes inntektsammensetning avhenger av hvor lenge de har bodd i Norge. Tallene tyder på at sosialhjelpens betydning minker over tid til fordel for lønnsinntekt. Likevel ser det ut til at sosial stønad er blitt en form for langsiktig inntektssikring blant grupper av innvandrere, særlig gjelder dette flyktninger.

4.4.2.6 Oppvekst og skole

Undersøkelser tyder på at barn med innvandrerbakgrunn har gjennomsnittlig kortere tid i barnehage før de begynner på skolen enn sine jevnaldrende.

Det finnes i dag lite statistikk som beskriver innvandrerfamiliers kontakt med eller behov for hjelp fra barneverntjenesten. Data fra SSB kan tyde på at det er en liten overrepresentasjon av barn i innvandrerfamilier som mottar barneverntiltak.

Om lag fem prosent av elevene i grunnskolen i 1996 hadde slik bakgrunn. I Oslo har en av fire grunnskoleelever innvandrerbakgrunn. Skolekarrieren i Norge er forskjellig for barn og unge som selv har innvandret og personer som er født i Norge. En undersøkelse av grunnskolekullet 1989 viser at færre av avgangselevne som selv var innvandrere fra Asia, Afrika og Latin-Amerika, fortsatte med utdanning rett etter grunnskolen enn de øvrige avgangselevne. Dette gjaldt særlig jentene. Undersøkelsen viser ikke



Figur 4.4 Gjennomsnittlig disponibel inntekt for familier etter hovedpersonens fødeland. 1993. Kroner

Boks 4.4 Skoleprestasjoner

Studien 'Skoleprestasjoner på ungdomstrinnet og innvandrerbakgrunn' (Lauglo) belyser innvandrerbarns skoleprestasjoner og konkluderer bl a med at det er like lite berettiget å generalisere om «innvandrerbarn» som en enhetlig gruppe, som det er å generalisere om «norske barn». Det synes ikke å være foreldrenes nasjonale bakgrunn som er utslagsgivende for elevenes skoleprestasjoner. Andre sosiale og kulturelle forhold ved elevenes familiebakgrunn er mye mer utslagsgivende. Studien gir således ingen støtte for å hevde at innvandrerbarn utgjør noen «tapergruppe» i grunnskolen p.g.a. forhold som er unike for dem.

samme tendens for barn født i Norge med foreldre som er innvandrere. Skolekarrieren for disse synes ikke å være dårligere enn skolekarrieren til elever med norskfødte foreldre.

Fra 1994 har all ungdom mellom 16 og 19 år, som har fullført 9-årig grunnskole eller tilsvarende, lovfestet rett til videregående opplæring i 3 år. Evaluering av reformen viser at det blant elever med innvandrerbakgrunn fortsatt er svakere rekruttering, gjennomstrømming og resultater enn blant andre elever i videregående opplæring.

4.4.2.7 Helse og tilgang på helsetjenester

Det er utført få vitenskapelige studier av helsesituasjonen til innvandrere i Norge. Resultater fra de studier som er gjennomført, kan tyde på at det er store variasjoner i helsesituasjonen blant ulike grupper innvandrere. Det er grunn til å anta at endringer som følge av migrasjon, bl a i kosthold, har økt utbredelsen av noen sykdommer i enkelte grupper innvandrere.

Studier kan også tyde på at innvandrere i mindre grad enn nordmenn bruker offentlige omsorgs- og helsetjenester når de har behov for det. Dette kommer bl a til uttrykk i undersøkelser som omhandler eldre innvandrere.

I SSBs levekårsundersøkelse blant innvandrere oppgir tre av fire ikke-vestlige innvandrere at de synes de har fått de nødvendige helsetjenester. Videre svarer åtte av ti at de mener at de har fått samme behandling i helsevesenet som det en person med norsk bakgrunn ville ha fått, mens en av tyve mener at de har fått dårligere behandling.

4.4.2.8 Bolig og bomiljø

Mens innvandrere fra nordiske land bor relativt jevnt fordelt over hele landet, bor nesten halvparten av innvandrerne fra Asia, Afrika og Latin-Amerika i Oslo (jf tab 4.3). Innenfor Oslo bor ikke-vestlige innvandrere først og fremst i indre øst og i noen drabantbyer nord-øst og sør i byen. En viss grad av bokonsentrasjon finnes også i enkelte bydeler i Bergen, Trondheim, Stavanger og Drammen.

Valg av boligstrøk og bolig avhenger i stor grad av familiens økonomi. Dette kan være en del av forklaringen på bokonsentrasjonen blant enkelte grupper innvandrere i Oslo indre øst. Men det vil også kunne være andre grunner til at innvandrere flytter til samme områder av byene. Diskriminering på boligmarkedet er en av dem. En annen del av forklaringen kan være at man søker råd og hjelp hos landsmenn når man skal skaffe seg bolig, og at man legger vekt på å bo i nærheten av slekt og venner.

Få av dem som ble intervjuet gjennom SSBs levekårsundersøkelse, bor i boliger med svært dårlig standard. En prosent av innvandrerne fra Asia, Afrika og Latin-Amerika bor i bolig uten toalett, og like mange mangler bad og dusj. Dette er samme andel som i den øvrige befolkningen.

Relativt flere innvandrere fra ikke-vestlige land bor

i mindre boliger. De bor sjeldnere i enebolig og oftere i blokk. Ifølge en vanlig definisjon av trangboddhet bor 53 prosent av innvandrerne trangt. Til sammenligning gjelder dette 13 prosent av den øvrige befolkningen. Ikke-vestlige innvandrere bor oftere enn andre i boligstrøk hvor de er utsatt for støy og forurensning, og i boligstrøk som oppfattes som belastende på grunn av hærverk og kriminalitet.

Blant norskfødte er det vanligere å eie sin bolig enn blant innvandrere. Over halvparten av leietakerne blant innvandrerne gav i levekårsundersøkelsen uttrykk for at de ønsket å kjøpe bolig, men at de hadde

Boks 4.5 Situasjonen i Oslo

I Oslo var til sammen 15 prosent av befolkningen innvandrere eller barn av innvandrere pr 1. januar 1995. Et flertall av disse, eller nærmere bestemt 11 prosent av byens befolkning, har bakgrunn fra ikke-vestlige land. Innvandrerbefolkningen er ujevnt fordelt mellom de ulike bydelene.

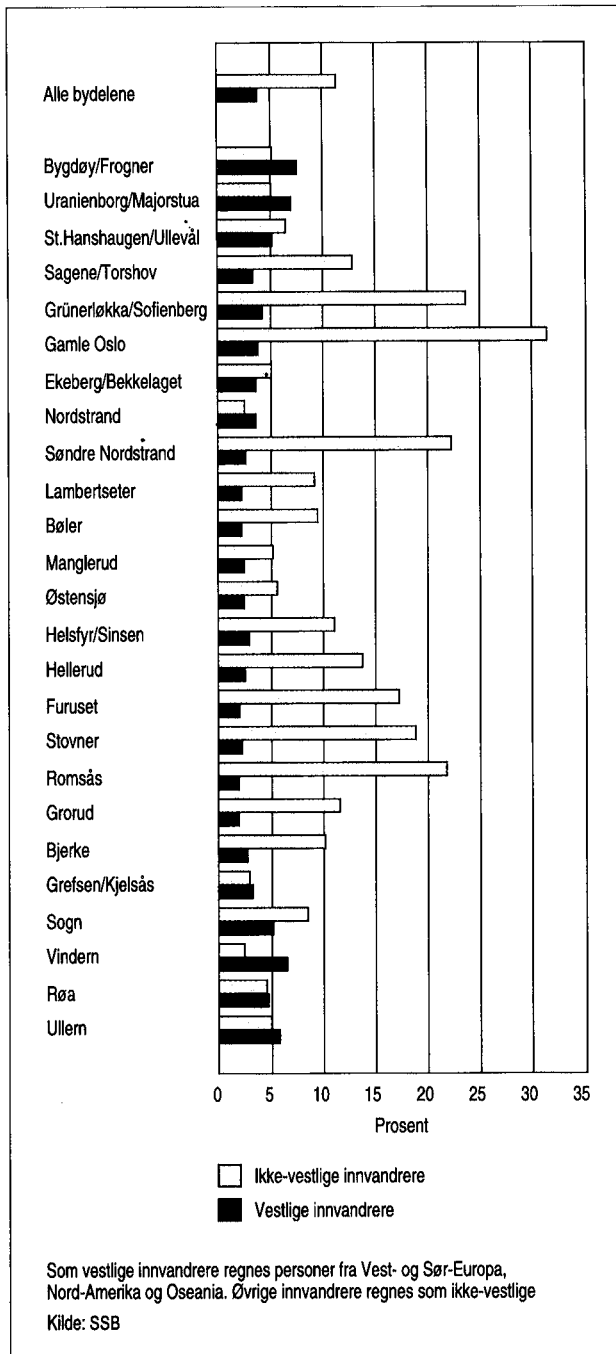
I indre øst og i drabantbyer i nord-øst og sør i byen er konsentrasjonen av ikke-vestlige innvandrere større enn i andre bydeler. I bydelen Gamle Oslo har hver tredje innbygger og to av tre barn i skolepliktig alder (7–15 år), innvandrerbakgrunn fra et ikke-vestlig land. I bydelene Grünerløkka-Sofienberg, Søndre Nordstrand og Romsås utgjør personer med innvandrerbakgrunn fra ikke-vestlige land om lag 20 prosent av befolkningen.

Tendensen til bokonsentrasjon blant innvandrere har økt i perioden etter 1988. De bydeler som hadde den høyeste andelen ikke-vestlige innvandrere i 1988, var også av dem som hadde den største økningen i andelen i dette tidsrommet.

Studier har vist at indre øst har de største levekårsproblemer i Oslo (jf *St meld nr 41 (1993–94) Om levekår og boforhold i storbyene*). Mange av boligområdene med høy andel innvandrere har miljøproblemer, bl a fra biltrafikk.

En levekårsundersøkelse fra Forskningsstiftelsen for studier av arbeidsliv, fagbevegelse og offentlig politikk (FAFO) i 1995, som omfatter grupper av flyktninger bosatt i Oslo, tegner et dystre bilde enn SSBs levekårsundersøkelse. En av årsakene til dette er trolig at flyktninger bosatt i Oslo på en rekke områder har dårligere levekår enn ikke-vestlige innvandrere bosatt i andre deler av landet.

Områder på østkanten i Oslo har ikke bare levekårsproblemer, men også et mangfold og kvaliteter som i liten grad finnes andre steder. Et stort kulturelt og religiøst mangfold kan by på varierte muligheter til samfunnsdeltakelse, og skape trivsel og tilhørighet som styrker egen identitet og motvirker isolasjon.



Figur 4.5 Andel innvandrere og barn av innvandrere fra vestlige og ikke-vestlige land av befolkningen i Oslo pr. 1. januar 1995 etter bydel. Prosent

vansker med å få lån. Bare fire prosent av den øvrige befolkningen gav samme svar. Hver femte innvandrer mente at de hadde blitt nektet å leie eller kjøpe bolig på grunn av sin bakgrunn som innvandrer.

4.4.2.9 Sosial kontakt

Det sosiale kontaktmønsteret til ikke-vestlige innvandrere skiller seg fra kontaktmønsteret til den øvrige befolkningen på flere måter. Ikke-vestlige innvandrere som har foreldre eller søsken i Norge, har langt hyppigere kontakt med dem enn hva som er vanlig i den øvrige befolkningen. Av de ikke-vestlige inn-

vandrerne med mor og/eller far i Norge, hadde to av tre daglig kontakt med foreldrene. Mange av disse bor også sammen med sine foreldre. Til sammenlikning var det bare en av fire i den øvrige befolkningen som hadde like hyppig kontakt med sine foreldre. Det er imidlertid betydelige forskjeller mellom ulike grupper ikke-vestlige innvandrere.

Noen av innvandrergruppene som har liten kontakt med familie og slekt, har også relativt dårlig kontakt med venner. Alt i alt er det noe høyere andel blant ikke-vestlige innvandrere som er sosialt isolerte og føler seg ensomme, enn i den øvrige befolkningen. I SSB levekårsundersøkelse fra 1996 gav 12 prosent av innvandrerne uttrykk for at de ofte eller av og til føler seg ensomme, blant norskfødte var det tre prosent.

Ikke-vestlige innvandrere har hyppigere kontakt med naboer enn den øvrige befolkningen. Det dreier seg gjerne om naboer med samme bakgrunn som dem selv. Av de voksne innvandrerne i SSBs levekårsundersøkelse hadde 71 prosent en eller flere familier/husstander i nabolaget som de kjente så godt at de besøkte dem av og til. Hver fjerde hadde besøkskontakt med naboer som ikke kom fra samme land som dem selv.

Seks av ti voksne ikke-vestlige innvandrere har, ifølge SSBs undersøkelse, en god norsk venn. De fleste ønsker mer kontakt med den norskfødte befolkningen enn de faktisk har.

Undersøkelser om holdninger til innvandrere foretatt i 1988 og 1993 (SSB), viser at befolkningen i Norge var mer skeptiske og mindre tolerante til innvandrere i 1993 enn fem år tidligere. Den største skepsisen gjaldt innvandreres kultur og levemåte. En annen spørreundersøkelse som SSB har foretatt i årene 1993–1996, tyder på at holdningene i opinionen i 1996 hadde endret seg til å være mer positive enn tidligere år.

4.4.2.10 Vold og kriminalitet

Undersøkelser viser at det er en utbredt oppfatning i befolkningen at innvandrere er mer kriminelt belastet enn den øvrige befolkningen.

Det er en noe høyere andel blant innvandrere enn blant den øvrige befolkningen som blir siktet for lovbrudd. Siden det sjeldnere reises tiltale mot siktede innvandrere enn mot øvrige siktede og fordi innvandrere oftere blir frifunnet av domstolen, er det imidlertid ikke sikkert at kriminaliteten samlet sett er høyere blant innvandrere enn andre. For noen typer grove forbrytelser, som narkotika- og voldsforbrytelser, er imidlertid gruppen overrepresentert. En statistikk over siktete i Oslo som ble lagt fram i januar 1997, viser samme tendens.

Ut fra de opplysninger som er gitt i SSBs levekårsundersøkelse blant innvandrere ser det ikke ut til at voksne ikke-vestlige innvandrere blir mer utsatt for vold enn den øvrige befolkningen. Det ser heller ikke ut til at det er forskjell i andelene som frykter å bli utsatt for vold og trusler. Både blant ikke-vestlige innvandrere og i den øvrige befolkningen er det om lag 12

prosent som oppgir å ha vært urolig for å bli utsatt for vold eller trusler i nærområdet i den siste tida.

I en undersøkelse fra Forskningsstiftelsen for studier av arbeidsliv, fagbevegelse og offentlig politikk (FAFO) om ungdom og vold fra 1996 oppgav ungdom med innvandrerbakgrunn langt oftere at de var utsatt for vold eller alvorlige trusler om vold enn andre unge i Oslo. Opplysninger fra SSBs levekårsundersøkelse blant innvandrere tyder også på at barn med innvandrerbakgrunn fra Asia, Afrika og Latin-Amerika oftere utsettes for mobbing enn andre barn.

4.4.2.11 Deltakelse i kulturliv, organisasjoner og valg

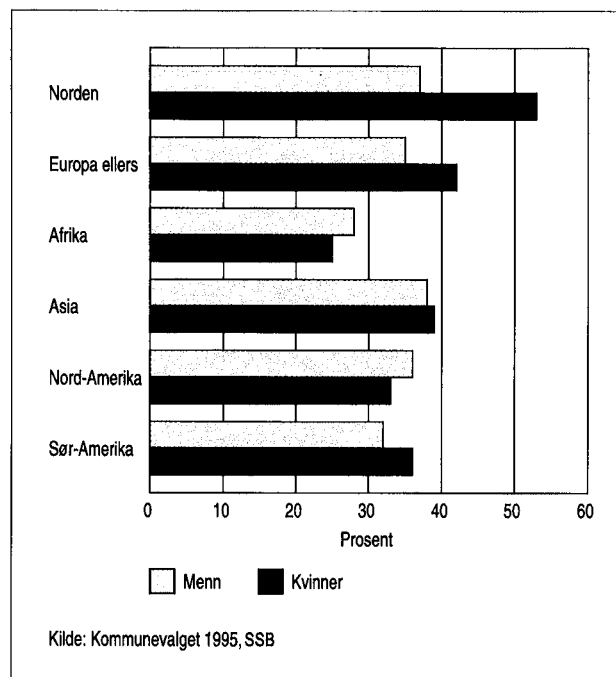
Ikke-vestlige innvandrere går i mindre grad på teater, museum, kino, dans/diskotek og restaurant/kafé enn den øvrige befolkningen. Innvandrere fra land i Asia, Afrika og Latin-Amerika er imidlertid flittigere låntakere på folkebibliotekene.

Ikke-vestlige innvandrere har generelt sett lavere organisasjonsdeltakelse enn den øvrige befolkningen. Derimot kan det se ut til at de som blir medlem av en organisasjon, oftere er aktiv.

Hver fjerde innvandrere fra land i Afrika, Asia og Latin-Amerika er medlem av en religiøs organisasjon. Flertallet av disse er passive medlemmer.

Andelen som deltar i lokalvalg er lavere blant stemmeberettigete utenlandske statsborgere enn blant norske statsborgere. 39 prosent av de stemmeberettigete utenlandske statsborgerne deltok ved kommunevalget i 1995. Samme året var valgdeltakelsen blant norske statsborgere 67 prosent. Valgdeltakelsen blant utenlandske statsborgere har vært jevnt synkende siden det første valget i 1983, da 46 prosent stemte. I samme periode har valgdeltakelsen også gått ned blant norske borgere. Valgdeltakelsen øker med varigheten av oppholdet i Norge.

Kvinnene hadde klart høyere valgdeltakelse enn menn blant utenlandske statsborgere fra Norden og Europa ellers. Blant de fra Nord- og Sør-Amerika, Asia og Afrika var valgdeltakelsen omtrent den samme blant kvinner og menn.



Figur 4.6 Andel av utenlandske statsborgere som deltok i kommunestyrevalget 1995, etter statsborgerskap og kjønn. Prosent

Valgdeltakelsen blant personer som har endret sitt statsborgerskap og blitt norske statsborgere, er høyere enn valgdeltakelsen blant utenlandske statsborgere.

4.4.2.12 Overgang til norsk statsborgerskap

Antall utenlandske statsborgere som har blitt norske statsborgere har økt de seinere årene.

I perioden 1980–1987 var det vel 2 000 pr år som fikk norsk statsborgerskap. I perioden 1989–1993 lå tallet nær 5 000. I 1994 fikk nesten 9 000 personer norsk statsborgerskap, i 1995 nesten 12 000.

Det er relativt få fra våre nære naboland som skifter til norsk statsborgerskap. Økningen i antall ervervete statsborgerskap de siste årene gjelder først og fremst personer fra land i Afrika, Asia, Latin-Amerika og det sørøstlige hjørnet av Europa (det tidligere Jugoslavia og Tyrkia).

Del III

Tiltak

5 Forutsetninger for deltakelse og fellesskap

For å nå målsettingen om like muligheter er det nødvendig med en aktiv innsats for å bekjempe rasisme og diskriminering. Det er behov for å styrke vernet mot diskriminering og forbedre mulighetene for juridisk bistand til personer som opplever at de har blitt diskriminert. For å inkludere alle i fellesskapet og for å sikre like muligheter for deltakelse er det også nødvendig å skape trygghet – i nærmiljøet, mellom befolkningsgrupper og for enkeltindivider i forhold til stor-samfunnet. Dette kapitlet tar opp grunnlaget for at alle skal ha like muligheter for deltakelse på viktige samfunnsområder – på arbeids- og boligmarked, og i politikk og kulturliv.

5.1 INNSATS MOT RASISME OG DISKRIMINERING

5.1.1 Mål og utfordringer

Bekjempelse av rasisme og diskriminering er en forutsetning for å nå målsettingen om like muligheter for alle. Rasisme og diskriminering er i strid med overordnede mål og prinsipper i norsk politikk. Norge har ratifisert internasjonale menneskerettighetskonvensjoner, og vi er derfor forpliktet til å motarbeide rasisme og diskriminering og å arbeide for like muligheter for alle (jf kap 3.2). Dette krever en kontinuerlig innsats fra myndighetenes side – ikke minst skolen – og bidrag fra frivillige organisasjoner og enkeltmennesker.

Det norske samfunnet er i stor grad preget av rettferdig fordeling og like muligheter for alle. Det er derfor en viktig oppgave å spre kunnskap om at enkelte faktisk blir diskriminert og utsatt for trakassering på grunn av sin hudfarge, trosbekjennelse eller opprinnelse. Det er først når vi erkjenner problemet at vi kan gjøre noe med det. Rasisme og diskriminering kan ikke betraktes isolert fra andre samfunnsproblemer. En god velferdspolitik som omfatter *alle* grupper, og som har støtte i befolkningen, vil også være en del av innsatsen mot rasisme og diskriminering.

5.1.2 Nærmere om diskriminering

Diskriminering kan skje på mange ulike grunnlag – kjønn, seksuell legning, språk eller alder. Slike former for diskriminering kan selvsagt også ramme personer med innvandrerbakgrunn. Personer med innvandrer- eller annen minoritetsbakgrunn kan i tillegg utsettes for diskriminering på grunn av sin hudfarge, trosbekjennelse, avstamning eller nasjonale eller etniske opprinnelse. Det er denne formen for diskriminering, som ofte kalles rasediskriminering, som vil bli drøftet i den påfølgende teksten.

Utgangspunktet for meldingens forståelse av slik diskriminering bygger på definisjonen i FNs rasediskrimineringskonvensjon. Denne definisjonen har bred tilslutning, og konvensjonen er det viktigste internasjonale instrumentet på området. I artikkel 1 heter det at rasediskriminering er:

«(...) enhver forskjellsbehandling, utelukkelse, innskrenkning eller begunstigelse på grunn av rase, hudfarge, avstamning eller nasjonal eller etnisk opprinnelse, hvis formål eller virkning er å oppheve eller begrense anerkjennelsen av, nytelsen eller utøvelsen på like fot av økonomiske, sosiale, kulturelle eller hvilket som helst annet område av det offentlige liv.»

I tillegg til handlinger eller unnlater som har som formål å diskriminere, inkluderer konvensjonen også handlinger eller unnlater som har *diskriminerende virkning*. Diskriminering kan derfor også være effekter av en handling eller unnlattelse. Konvensjonen understreker at det kan gis positiv særbehandling for å sikre alle like muligheter, og for å kompensere for resultater av tidligere diskriminerende praksis.

Trosbekjennelse er ikke nevnt som diskrimineringsgrunnlag i konvensjonen. Dette skyldes at FNs generalforsamling i 1962 besluttet å utarbeide to konvensjoner, en rasediskrimineringskonvensjon og en konvensjon om avskaffelse av alle former for religiøs intoleranse. Arbeidet med konvensjonen om avskaffelse av alle former for religiøs intoleranse ble imidlertid aldri slutført.

I den nasjonale lovgivningen er trosbekjennelse nevnt i straffelovens §§ 135 a og 349 a som grunnlag for diskriminering eller rasistiske ytringer, i tillegg til rase, hudfarge, avstamning eller nasjonal eller etnisk opprinnelse. Det er derfor naturlig å inkludere trosbekjennelse i diskrimineringsgrunnlaget. Begrepet, slik det er brukt i meldingen, omfatter etter dette enhver forskjellsbehandling på grunnlag av rase, hudfarge, trosbekjennelse, avstamning eller nasjonal eller etnisk opprinnelse. Rase er tatt med som et kriterium fordi det er nevnt i konvensjonen. Begrepet er imidlertid lite anvendelig fordi moderne forskning har konkludert med at det ikke finnes ulike «raser». De andre kriteriene er også dekkende for det som i dag kan legges i rasebegrepet.

Ikke all diskriminering er rasistisk motivert, og rasistiske ideer fører ikke alltid til diskriminerende handlinger. Diskriminering kan skyldes mange faktorer, hvorav rasistiske ideer kan være én av årsakene. Andre årsaker til diskriminering kan være uvitenhet, negative effekter av praksis og ordninger, og tilpasning til antatte forventninger fra kunder etc.

Mange personer med innvandrers- eller annen minoritetsbakgrunn har dårligere muligheter enn den øvrige befolkningen til å delta i det norske samfunnet. Dette kan skyldes diskriminering, men også andre former for utestenging hvor virkningen forsterkes for personer med innvandrerbakgrunn. Utestenging må bekjempes uansett årsak.

Fordommer er et resultat av tendenser vi alle har til å forenkle og kategorisere omgivelsene. Ettersom vi ofte kun registrerer den informasjonen som bekrefter fordommene, er vi motstandsdyktige overfor ny kunnskap og informasjon. Dette skiller fordommer fra andre holdninger. Fordommer er sentrale aspekter ved diskriminering. Fremmedfrykt i betydning av forutinntatte og fastlåste forestillinger om en person eller gruppe av personer med en annen hudfarge, trosbekjennelse eller etnisk eller nasjonal bakgrunn, er et eksempel på fordommer. Fremmedfiendtlighet brukes ofte når vi vil betegne sterkere og mer fastlåste fordommer overfor personer med en annen hudfarge, trosbekjennelse eller etnisk eller nasjonal bakgrunn.

Hvis majoriteten har en avvisende eller fiendtlig holdning til personer med innvandrerbakgrunn og eventuelt andre minoriteter, skaper det et holdningsklima i samfunnet som kan gi grobunn for rasisme og legitimering av diskriminering. I tillegg kan et slikt klima tolkes som et signal fra storsamfunnet om at personer med innvandrers- eller annen minoritetsbakgrunn er uønskede som likeverdige deltakere i fellesskapet. Dette kan føre til at mange ikke ønsker eller unnlater å delta på viktige samfunnsområder.

5.1.3 Tiltak mot rasisme og diskriminering

5.1.3.1 Lovverket

Straffeloven inneholder flere bestemmelser som skal beskytte borgerne mot rasistiske ytringer, rasistisk motivert kriminalitet og diskriminering. Overtredelse av straffebudene kan medføre fengselsstraff og/eller bøter.

Da FNs rasediskrimineringskonvensjon skulle ratifiseres, ble det innført en ny bestemmelse i straffelovens § 135 a. Etter denne bestemmelsen «straffes den som ved uttalelse eller annen meddelelse som framsettes offentlig eller på annen måte spres blant allmennheten, truer, forhåner eller utsetter for hat, forfølgelse eller ringeakt en person eller en gruppe av personer på grunn av deres trosbekjennelse, rase, hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse». Overtredelsen kan straffes med bøter eller fengsel opp til to år.

Etter straffelovens § 232 kan rasistisk motivert vold gi skjerpet straff. Også ved enkelte andre overtredelser av straffelovens bestemmelser vil rasistisk motivasjon i praksis virke straffeskjerpene. Etter straffelovens § 349 a er det straffbart å nekte en person varer og tjenester på grunn av vedkommendes «trosbekjennelse, rase, hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse».

Straffelovens § 330 inneholder et generelt forbud

mot å stifte eller delta i foreninger som enten er forbudte ved lov eller som har til formål å utøve eller oppmuntre til straffbare handlinger. Denne bestemmelsen kan selvfølgelig også anvendes ved rasistisk motivert kriminalitet. Etter straffelovens § 104 a er det

Boks 5.1 Kommunal- og arbeidsdepartementets handlingsplan mot rasisme og etnisk diskriminering fra 1992

Handlingsplanen fra 1992 markerte begynnelsen på en større arbeidsinnsats på dette feltet fra Kommunal- og arbeidsdepartementets side. Handlingsplanen drøfter fenomenene rasisme og diskriminering, og presenterer internasjonale og norske instrumenter i dette arbeidet. Avslutningsvis inneholder planen en liste med prioriterte tiltak for departementets arbeid. De viktigste oppgavene grupperes i tre områder:

- raskere og klarere reaksjoner i akutte situasjoner (f.eks støtte til ofrene, sanksjoner overfor de skyldige, holdninger hos myndighetene)
- fokusering på håndheving av lovverket, og en fokusering på politiets rolle generelt
- en mer systematisk innsamling av relevant statistikk, dokumentasjon og generell kunnskap

Aksjonsplan Brumunddal

'Aksjonsplan Brumunddal' var et treårig prosjekt som ble innledet i 1991. Bakgrunnen for aksjonsplanen var de akutte problemene Brumunddal opplevde mot slutten av 1980-tallet og tidlig på 1990-tallet. Erfaringene fra planen er oppsummert i en sluttrapport utarbeidet av NIBR (1995). Den viktigste læringsverdien ligger i hvordan problemene med vold og trakassering skal håndteres når disse trappes opp.

Som et ledd i oppfølgingen av 'Aksjonsplan Brumunddal' opprettet Utlendingsdirektoratet i 1996 en tverrfaglig veiledningstjeneste i lokalt arbeid mot rasisme og fremmedfiendtlighet. Tjenesten består av ressurspersoner med ulik fagbakgrunn og kompetanse. Disse skal kunne bistå kommuner i forebyggende arbeid og i akutte konfliktsituasjoner der fremmedfiendtlighet eller rasistisk motivert vold, trakassering og sjikaner synes å være blant problemene.

Ungdomskampanjene mot rasisme

Norske myndigheter har gitt støtte til og vært involvert i flere ungdomskampanjer mot rasisme de siste årene. Spesielt kan nevnes 'Ungdomskampanjen mot rasisme' 1994, den nordiske kampanjen mot fremmedfiendtlighet og den nasjonale delen av Europarådets kampanje 'All Different, All Equal' (Ungdom mot rasisme '95).

straffbart å danne eller delta i en privat organisasjon av militær karakter, eller støtte en slik organisasjon.

5.1.3.2 Forslag om forbud mot forskjellsbehandling ved ansettelse

Kommunal- og arbeidsdepartementet har utarbeidet et forslag til en lovbestemmelse mot etnisk diskriminering i arbeidslivet. Lovforslaget har vært til høring hos aktuelle instanser, og vil bli lagt fram for Stortinget av regjeringen i løpet av våren 1997. Forslaget vil innebære en endring i arbeidsmiljølovens § 55 a. Dersom forslaget blir vedtatt, vil bestemmelsen inneholde et forbud mot å forskjellsbehandle arbeidssøkere på grunn av rase, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse ved ansettelse.

Saker om forskjellsbehandling på grunn av etnisk opprinnelse må føres for domstolene på vanlig måte. Forslag til regler om rett til dokumentasjon fra arbeidsgiver og omvendt bevisbyrde er imidlertid ment å gjøre det noe lettere å føre slike saker. Videre vil forslaget om opprettelse av en ordning med juridisk bistand til personer som blir utsatt for diskriminering, som omtales under kap 5.1.3.4, kunne bidra til å sikre at denne lovbestemmelsen kan håndheves.

5.1.3.3 Handlingsplan mot rasisme og diskriminering

Regjeringen prioriterer arbeidet mot rasisme og diskriminering og vil legge fram en handlingsplan mot rasisme og diskriminering. Handlingsplanen vil omhandle:

- tiltak mot diskriminering i arbeidslivet, inkludert oppfølging av forslaget om endring av arbeidsmiljøloven som vil bli lagt fram for Stortinget i løpet av våren 1997
- opplæring og kompetanseheving av offentlige ansatte i førstelinjetjenesten i alle etater – grunnutdanning, videreutdanning, internopplæring
- tiltak mot rasistisk motivert vold og trakassering, inkludert bedre dokumentasjon

5.1.3.4 Juridisk bistand

Ved å ratifisere rasediskrimineringskonvensjonen har Norge forpliktet seg til «(...) å sikre enhver under deres jurisdiksjon effektivt vern og midler gjennom de kompetente nasjonale domstoler og andre statsinstitusjoner mot enhver rasediskriminerende handling» som er i strid med konvensjonen, og rett til å søke erstatning eller oppreisning ved de samme institusjonene. Kravene om effektive rettsmidler og muligheter for oppreisning er nødvendig for at de grunnleggende menneskerettslige prinsippene om likhet skal ha mening og innhold.

Det finnes lite rettspraksis når det gjelder beskyttelse mot diskriminering. Det har blitt avsagt svært få høyesterettsdommer om diskrimineringsforbudet i

straffelovens § 135 a. Det finnes også lite praksis fra lavere rettsinstanser, både når det gjelder § 135 a og § 349 a. Det foreligger heller ingen fullstendig oversikt over rettspraksis vedrørende disse bestemmelsene.

Manglende dokumentasjon og metodiske problemer knyttet til å få fram sikker dokumentasjon, gjør det vanskelig å si noe om omfanget av rasisme og diskriminering. Rettspraksis sier lite om omfanget. Det er også vanskelig å si noe om utviklingen går i retning av mer eller mindre diskriminering. Det er imidlertid liten tvil om at disse fenomenene forekommer i Norge.

Mange opplever barrierer i forhold til rettssystemet, både av økonomisk og sosial karakter. Den tradisjonelle rettshjelpen (advokathjelpen) har sine begrensninger. Mange kjenner lite til sine rettigheter og juridiske muligheter. Det er videre sosiale terskler mellom befolkningen og advokatene. Økonomien forhindrer mange, og frykten for å oppsøke advokat er antakelig også et hinder. Barrierene for etniske eller religiøse minoriteter vil etter all sannsynlighet ligge enda høyere på grunn av språkkunnskaper, forholdet til offentlige myndigheter, herunder politiet, mv. Det er derfor grunn til å tro at det eksisterer et udekket behov for juridisk bistand blant etniske og religiøse minoriteter generelt, og spesielt blant personer som blir utsatt for diskriminering.

Regjeringen vil styrke vernet mot diskriminering. Regjeringen vil derfor legge til rette for at det i en prøveperiode på fem år opprettes en ordning som skal bidra til å overvåke situasjonen og bedre mulighetene til å få juridisk bistand for personer som blir utsatt for diskriminering. Opprettelsen vil skje i samråd med de landsdekkende organisasjonene som arbeider mot rasisme og diskriminering.

Hensikten med ordningen vil være å gi profesjonell juridisk veiledning til enkeltpersoner som utsettes for diskriminering på grunnlag av hudfarge, trosbekjennelse eller nasjonal eller etnisk opprinnelse. En slik ordning vil kunne gi den nødvendige trygghet og støtte for dem som utsettes for slik diskriminering. I mange tilfeller vil det være hensiktsmessig å henvise folk til andre relevante instanser. Som eksempel kan nevnes Stortingets ombudsmann for forvaltningen. Det samme vil gjelde bistand i forbindelse med anmeldelse til politiet av straffbare forhold. En slik ordning vil også kunne sikre en faglig begrunnet prioritering av hvilke saker som bør bli ført for rettsapparatet. Fordi de det gjelder skal få juridisk bistand uansett hvor de bor i landet, er det viktig at ordningen er landsdekkende.

En slik ordning vil ha en støttefunksjon for flyktningkonsulenter og andre innen administrasjonen i kommuner og i statlige organer på lokalt nivå i juridiske spørsmål vedrørende diskriminering. På bakgrunn av henvendelser fra enkeltpersoner og annen tilgjengelig informasjon og dokumentasjon, vil det bli utarbeidet årlige rapporter om art og omfang av diskriminering og rasisme.

5.1.3.5 Alternativ konfliktløsning

Problemer kan ofte oppstå når personer med ulik kulturell bakgrunn arbeider og lever sammen. Disse problemene kan lede til større konflikter hvis de ikke blir løst på et tidlig stadium. De etablerte, lokale konflikt-rådene kan være hensiktsmessige for å løse slike konflikter dersom de ikke innebærer lovbrudd. Rene diskrimineringsaker bør derfor ikke behandles der. En fordel ved mekling er at prosessen ikke er bundet av formelle regler. Ved hjelp av en nøytral mekler kan partene belyse konflikten fra ulike sider og bli enige om egnete løsninger. Formålet er ikke å utnevne en vinner og en taper, men å komme fram til løsninger som begge parter kan leve med. Den direkte kontakten og dialogen mellom partene i meklingsmøtet kan bidra til økt forståelse og forebygge gjensidige fordommer.

Konfliktrådene har til oppgave å mekle i tvister som oppstår på grunn av at en eller flere personer har påført andre en skade, et tap eller en annen krenkelse. Meklingen i konfliktrådene bygger på partenes samtykke. De må også være enige om hvem som er part i saken. Meklingen er gratis og gjennomføres så raskt som mulig etter at saken er brakt inn for konfliktrådet.

For innvandrerkvinner, og særlig for enslige kvinner, kan det være vanskelig å nå fram gjennom det ordinære rettsapparatet. For en del konflikter de er involvert i kan alternativ konfliktløsning være hensiktsmessig. Dette forutsetter at konfliktrådene er bevisste og sensitive overfor diskriminerende mekanismer, både i forhold til kjønn og i forhold til hudfarge, etnisk eller nasjonal opprinnelse. Videre må konfliktrådene ha kunnskap om den spesielt sårbare situasjonen mange enslige kvinner med innvandrerbakgrunn befinner seg i.

Rene diskrimineringsaker bør som nevnt ikke behandles i konfliktrådene. Mekling kan være lite egnet til å løse slike konflikter fordi partene i utgangspunktet ikke stiller likt. I slike situasjoner vil det være vanskelig å finne løsninger som er tilfredsstillende for begge parter. Mekling i diskrimineringsaker vil ikke gi den nødvendige rettspraksis eller ha tilstrekkelig effekt når det gjelder å signalisere myndighetenes syn på diskriminering som et alvorlig samfunnsproblem.

Konfliktrådene har imidlertid positive erfaringer med mekling i ulike konflikter som oppstår i lokalsamfunnet. Lov om konfliktråd (15. mars 1991 nr 3) gir adgang til å oppnevne flere enn en mekler i saken, dersom det er naturlig av hensyn til partene. I mekling av konflikter mellom personer med ulik etnisk bakgrunn har konfliktrådene i Oslo gode erfaringer med å benytte to meklere som gjenspeiler partenes etniske bakgrunn.

Regjeringen anbefaler bruk av konfliktrådene i konflikter som oppstår når personer med ulik kulturell bakgrunn arbeider og lever sammen, og vil informere publikum og innvandrersorganisasjonene, herunder også kvinneorganisasjonene, om konfliktrådsordningen.

5.1.3.6 Rapporteringer om art og omfang av diskriminering

I dag er det ikke utviklet et system som kan registrere art og omfang av diskriminering og rasistiske motiverte handlinger i samfunnet. Et slikt system vil forbedre mulighetene for å evaluere politikken og utvikle effektive tiltak mot diskriminering.

Regjeringens vurdering er at det er behov for å overvåke utviklingen på feltet. Det vil derfor bli iverksatt faste rutiner fra myndighetene om situasjonen som samlet vil gi et bilde av art og omfang av problemene. I denne forbindelse vil Justisdepartementet iverksette tiltak for å etablere og forbedre eksisterende registreringsrutiner (kriminalstatistikk, straffesakerregisteret), og innhente dokumentasjon om art og omfang av rasistisk motiverte handlinger og diskriminering. Utlendingsdirektoratet skal bla innhente kunnskap gjennom sin kontakt med kommunene. Frivillige organisasjoner som mottar offentlig støtte for å arbeide mot rasisme og diskriminering, vil også bidra til rapporteringen.

5.2 KRIMINALITET OG OVERGREP RETTET SPESIELT MOT PERSONER MED INNVANDRERBAKGRUNN

5.2.1 Utfordringer

I Statistisk sentralbyrås undersøkelse 'Levekår blant innvandrere 1996' sier utvalget at de ikke er mer utsatt for vold enn den øvrige befolkningen. Mange av dem som ble spurt, særlig kvinner, sa imidlertid at de er urolige for dette. Det er grunn til å sette søkelyset på kriminalitet og overgrep rettet spesielt mot personer med innvandrerbakgrunn. Ut over de rent fysiske virkninger som vold og trakassering kan medføre, kan også de psykiske og sosiale effektene være svært alvorlige. Fordi ofrene ikke blir angrepet som enkeltpersoner, men som representanter for en gruppe, skaper rasistisk motivert vold og trakassering en generell utrygghet blant personer med innvandrerbakgrunn. Dette kan sette preg på befolkningsgruppens totale livssituasjon. Videre vil et lite antall, alvorlige voldshandlinger øke opplevelsen av utrygghet. Dette kan få betydning for hvordan gruppen reagerer på mer ufarlige episoder.

Seksualisert vold – kvinnemishandling, voldtekt og seksuell trakassering – kan også være rasistisk motivert. Det kan være uttrykk for voldsutøverens holdning overfor offeret, i forhold til kjønn og etnisk tilhørighet.

Diskriminering og rasistisk motiverte handlinger kan ikke bekjempes ved hjelp av lovverket alene. Lovgivningen gir imidlertid et signal om at slike handlinger er uakseptable. Dette forutsetter at lovverket blir håndhevet. I dag finnes det lite rettspraksis når det gjelder beskyttelse mot rasisme og diskriminering (jf kap 5.1.3.4).

5.2.2 Tiltak

5.2.2.1 Politiets rolle

Politiets og påtalemyndighetenes behandling av saker som gjelder diskriminering og rasistisk motiverte handlinger er av stor betydning. Denne typen kriminalitet skal tas alvorlig og prioriteres høyt. De som utsettes for diskriminering og rasistisk motivert vold og trakassering har krav på å bli møtt med den samme respekt og forståelse som andre som utsettes for kriminelle handlinger. Saker skal ikke henlegges uten at det foreligger saklig grunn til dette. Det er viktig at politiet har tilstrekkelig kunnskap om denne typen kriminalitet, slik at polititjenestemennene er i stand til å identifisere diskriminering og rasistiske motiver i kriminelle handlinger. Justisdepartementet vil legge økt vekt på at polititjenestemennene får styrket sin kompetanse på dette området.

Politiet har en vanskelig dobbeltrolle, både som kontrollinstans og som den myndighet som skal beskytte alle innbyggere mot overgrep og annen type kriminalitet. Ofrene må ha tillit til politi- og påtalemyndighet for å kunne anmelde overgrep. Et gjensidig tillitsforhold mellom politiet og personer med innvandrerbakgrunn må bygges gjennom en langvarig innsats. I dag er det mange politidistrikter som har god kontakt med innvandrer miljøer og innvandrersisasjoner, og som har gjort en betydelig innsats for å bekjempe rasistisk vold og trakassering. Dette dreier seg både om tiltak rettet mot majoritetsbefolkningen for å bekjempe rasisme og fremmedfiendtlighet, og om tiltak hvor personer med innvandrerbakgrunn er målgruppen, f.eks foreldremøter på politistasjonen, invitasjon til ungdom med innvandrerbakgrunn til å delta på turer, og andre aktiviteter sammen med politiet.

Boks 5.2 Stavangermodellen

I Stavanger er samarbeidet mellom politiet og Rogaland innvandrerråd formalisert gjennom den såkalte *Stavangermodellen*. Det er opprettet et kontaktforum mellom politikammeret og innvandrerrådet som har regelmessige møter. Hensikten med opprettelsen av dette kontaktforumet har først og fremst vært å legge til rette for dialog og samarbeid. I tillegg var det hensiktsmessig å ha et forum der konflikter kunne løses før det utviklet seg større problemer, samtidig som gjensidig skepsis og negative holdninger kunne brytes ned. Kontakten mellom innvandrerrådet og politiet har på den ene siden bidratt til å øke forståelsen for politiets oppgaver og handlinger, og har skapt større bevissthet om hvordan personer med innvandrerbakgrunn kan bruke politiet. På den andre siden har politiet fått bedre mulighet til å få informasjon og kunnskap om ulike grupper med innvandrerbakgrunn fra disse gruppene selv.

5.2.2.2 Bedre dokumentasjon

I dag mangler vi fremdeles systematiske og sikre data om rasistisk motivert vold og trakassering. Kriminalstatistikken inneholder ingen særlige opplysninger om ofrenes etniske opprinnelse. Fordi det finnes få anmeldelser etter de relevante straffebestemmelsene har vi liten innsikt i fenomenene. Videre finnes det få undersøkelser eller annet materiale som kan gi kunnskap om hvordan disse fenomenene arter seg, hvem som rammes og hvilke effekter slik vold og trakassering har for ofrene. Det er derfor fortsatt et stort behov for kunnskap på feltet. Justisdepartementet vil vurdere hvordan man på en hensiktsmessig måte skal kunne framskaffe bedre statistikk og annen dokumentasjon om rasistisk motivert vold og trakassering. Nye registreringsrutiner skal vurderes. Dette må ses i sammenheng med rapporteringene som vil bli utarbeidet om omfanget av diskriminering og rasisme (jf kap 5.1.3.6).

5.2.2.3 Bekjempelse av vold og kriminalitet rettet mot barn og unge med innvandrerbakgrunn

Ifølge en undersøkelse gjennomført av Forskningsstiftelsen for studier av arbeidsliv, fagbevegelse og offentlig politikk (FAFO) om ungdom og vold 1996, utsettes ungdom med innvandrerbakgrunn for vold og trusler om vold langt oftere enn andre unge i Oslo (jf kap 4.4.2.10). Likevel viser undersøkelsen at voldsfrykten ikke er mer utbredt blant disse ungdommene enn blant annen ungdom. I likhet med andre svarer de som er engstelige at det skyldes at de leser, ser og hører mye om vold i media. En større andel ungdom med innvandrerbakgrunn oppgir imidlertid at de er engstelige fordi de selv har vært utsatt for vold eller mobbing. Til tross for dette er det få som oppgir at de gjør noe spesielt for å unngå situasjoner der de blir utrygge eller kan bli utsatt for vold. Ungdom med innvandrerbakgrunn bærer heller ikke våpen i større grad enn annen ungdom.

I enkelte ungdomsmiljøer har det vært en framvekst av nynazistiske og nasjonalistiske sympatier. Dette er foruroligende utviklingstrekk som det er viktig å bekjempe – både gjennom politiets arbeid og gjennom holdningsskapende arbeid blant barn, unge og voksne. Erfaringene fra Brumunddal viser at politiet må ta alle tilfeller av rasistisk vold og trakassering alvorlig, og at det er nødvendig å slå raskt ned på dem som utfører slike handlinger. Foreldre og andre voksne må mobiliseres slik at rasistiske grupperinger ikke får fotfeste i lokalmiljøet. Innsatsen fra lokale myndigheter er sentral for å forebygge og bekjempe rasistisk vold og trakassering i lokalmiljøene. I tillegg til de frivillige organisasjonenes arbeid for å motarbeide rasistisk vold og trakassering, må det også støttes opp om ungdommenes eget engasjement.

Forebyggende arbeid og økt innsats for å bekjempe vold og annen kriminalitet følges opp i Barne- og familiedepartementets 'Handlingsplan for barn og ungdom med innvandrerbakgrunn' fra 1995. Bekjempelse av rasistisk motivert vold og trakassering vil

også være et prioritert område i den nye handlingsplanen mot rasisme og diskriminering (jf kap 5.1.3.3).

5.3 KRIMINALITET BLANT INNVANDRERE

5.3.1 utfordringer

En undersøkelse som ble utført av SSB i 1995, viser at halvparten av den norske befolkningen mener at innvandrere er mer kriminelle enn nordmenn. Dette ser ut til å være et området der folks holdninger har forandret seg og blitt mer negative i de siste årene. Oppfatninger av innvandrere som kriminelle vil skape utrygghet i forhold til personer med innvandrerbakgrunn. Dette er et dårlig utgangspunkt for dialog, samhandling og fellesskap i et flerkulturelt samfunn.

Ifølge kriminalstatistikken er personer med innvandrerbakgrunn underrepresentert når det gjelder de fleste typer forbrytelser. Både denne statistikken og statistikk som er utarbeidet spesielt for Oslo, viser imidlertid en klar tendens til at ved enkelte typer grove forbrytelser er personer med slik bakgrunn overrepresentert (jf kap 4.4.2.10). *Særlig i de større byene er det en utfordring å bekjempe utbredelsen av grov volds- og narkotikakriminalitet, også blant innvandrere.*

5.3.2 Forebygging

Det er lite som tyder på 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 levekårsproblemer knyttet til rusmisbruk, arbeidsledighet, lav utdanning og mangel på stabile, sosiale forhold. Generelt er unge, ugifte menn i byene mest kriminelle. Kriminalitet begått av personer med innvandrerbakgrunn må derfor i hovedsak bekjempes med relevante generelle virkemidler. Det gjelder både tiltak rettet direkte mot kriminell atferd og tiltak for å løse de bakenforliggende sosiale problemene.

Den vanskelige levekårs situasjonen for enkelte med innvandrerbakgrunn, kan føre til at flere barn og unge kommer i faresonen. En del unge med innvandrerbakgrunn opplever også at de stenges ute, og at de har begrensete framtidsutsikter i Norge sammenliknet med annen ungdom. For enkelte kan da kriminelt belastete miljøer virke tiltrekkende.

Etter regjeringens syn er aktiv innsats for å sikre alle like muligheter til deltakelse i utdanning og arbeidsliv og til å oppnå trygge levekår, en sentral del av det kriminalitetsforebyggende arbeidet.

Forebyggende arbeid i forhold til personer med innvandrerbakgrunn byr imidlertid på noen spesielle utfordringer. Mange kan ha et anstrengt forhold til politiet. Det kan skyldes negative erfaringer fra hjemlandet. Det kan også være farget av den rollen som førstelinjetjeneste norsk politi har ved søknader om asyl, opphold, besøksvisum og ved innenlandske utlendingskontroller. Det er derfor av vesentlig betydning å

opparbeide gjensidig tillit mellom politiet og den aktuelle befolkningsgruppen. 'Stavangermodellen' (jf boks 5.2) kan være et forbilde for utforming av tillits-skapende tiltak også i andre kommuner. Det er videre ønskelig at politiet i størst mulig grad gjenspeiler sammensetningen av den befolkningen som skal betjenes. På bakgrunn av denne målsettingen har Justisdepartementet og Politihøgskolen i flere år arbeidet aktivt for å rekruttere flere personer med innvandrerbakgrunn til politiet.

Regjeringen vil fortsatt vektlegge tillitsskapende tiltak og aktiv rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn til politiyrket.

Arbeidet med å følge opp tiltak for å bekjempe vold og kriminalitet blant barn og unge i henhold til omtalte 'Handlingsplan for barn og unge med innvandrerbakgrunn' er prioritert. I tillegg kommer oppfølging av tiltak i regjeringens 'Handlingsplan om trygghet og nærhet i hverdagen' og 'Handlingsplan mot vold i billedmediene'.

5.4 FORHOLDET MELLOM KONTROLL OG INTEGRERING

5.4.1 Spenningsforhold og balansegang

Det er en klar sammenheng og til dels et spenningsforhold mellom de to hoveddelene av innvandringspolitikken: regulering og kontroll av innvandring og integrering og likestilling i et flerkulturelt samfunn (jf kap 4.2.2). Tiltak med sikte integrering kan ha betydning for omfang og sammensetning av mulig innvandring til Norge. Slike hensyn tas i noen grad med når ordninger på ulike områder utformes. På den andre side er det viktig å motvirke at gjennomføringen av innvandringsregulering og utlendingskontroll får utilsiktede, negative konsekvenser for enkelte gruppers levekår og for samhandling mellom personer med innvandrerbakgrunn og befolkningen for øvrig. Ut fra integreringshensyn er det f.eks viktig å ha et saksbehandlingssystem som legger til rette for at behandlingstidene for alle sakstyper er så kort som mulig.

Følgende spenningsforhold viser hvordan balansegangen mellom ulike hensyn kan være vanskelig:

- Hvordan myndighetspersoner omtaler og begrunner regulering av innvandring, kontroll med innvandrere og enkeltsaker offentlig, vil bidra til alminnelige oppfatninger av innvandrere og deres grunnlag for å oppholde seg i Norge. Negativ fokusering vil påvirke folks holdninger og dermed kunne begrense innvandreres muligheter for samfunnsdeltakelse. Samtidig som det bør stilles krav om å ha et bevisst forhold til ordbruk og begrunnelser, må det selvsagt være rom for saklig informasjon og debatt. Det gjelder også eventuelle negative forhold i tilknytning til innvandring.
- Et godt sosialt nettverk er viktig for at innvandrere skal finne seg til rette og delta i et nytt samfunn. Regler for besøksvisum og oppholdstillatelse for familiemedlemmer, vil være en begrensning av

mange innvandreres muligheter til å holde ved like kontakten med en del av sine nærmeste. Dette vil påvirke livssituasjonen i Norge. For en del hjemmearbeidende kvinner, som ikke så lett finner nye nettverk gjennom arbeid, utdanning eller nærmiljø, kan strenge regler på området bidra til isolasjon. Det kan også ha betydning for barn og unge å vokse opp med mindre kontakt med slektninger enn ønskelig. Slike problemer må imidlertid vurderes i forhold til målet om begrenset innvandring som betingelse for målet om like muligheter, rettigheter og plikter for innvandrere. All migrasjon, enten den er selvvalgt eller tvungen, har også noen menneskelige omkostninger som ikke helt kan unngås.

- Personer med innvandrerbakgrunn opplever i større grad enn andre innbyggere kontroller som skal forhindre ulovlig innreise og avdekke ulovlig opphold i Norge. Måten slik kontroll utføres på kan virke negativt og i verste fall medvirke til å skape et konfliktfylt forhold mellom den enkelte og det norske samfunnet (jf kap 5.4.2).

Forholdet mellom kontroll og integrering må derfor følges opp videre av berørte myndigheter. Siktemålet må være så langt som mulig å motvirke at nødvendig innvandringsregulering og utlendingskontroll får utilsiktede, negative virkninger for den enkelte innbygger og for samfunnet som helhet. Samtidig må det unngås at integreringstiltak gjør det vanskeligere å gjennomføre slik regulering og kontroll.

5.4.2 Praktisering av utlendingskontrollen innenlands

5.4.2.1 utfordringer

Særskilte utlendingskontroller og kontroller der såkalt utenlandsk utseende er et kontrollkriterium, er tidvis utsatt for kritikk. Fra innvandrerhold hevdes det at personer med mørk hudfarge kontrolleres hyppigere enn andre, ikke bare ved grensepassering, men også innenlands. Kontrollen oppfattes som et tegn på at man ikke er et likeverdig medlem av det norske samfunnet, hvis man ikke ser «typisk norsk» ut. Politiet hevder på sin side at de ikke foretar mange slike kontroller og at det kommer få klager på politiet i disse sakene. Det vises ellers til at de fleste som blir tatt uten lovlig opphold, er østeuropeere, og at argumentet om hudfarge som viktigste kontrollkriterium ikke er riktig. Utfordringen for politiet er å finne kontrollkriterier som motvirker at personer med lovlig opphold, også mange norske borgere, kontrolleres hyppigere og mer inngående enn andre innbyggere bare pga utseende.

5.4.2.2 Tiltak

Regjeringen finner ikke grunn til å foreta endringer i dagens praksis hva gjelder kontroller ved ankomst til landet. Den synes å fungere bedre enn tidligere. Klagegene er få, og de overtramp som har forekommet, vil

neppe bli borte ved retningslinjer fra Justisdepartementet. *I all hovedsak bør derfor grensekontrollen fortsette som tidligere.*

Når det gjelder de generelle innenlandske stikkprøvekontrollene er omfanget lite. Det har ikke kommet klager på de politikamre som er med i en undersøkelse Justisdepartementet gjennomførte i 1996. Fravær av klager skal imidlertid ikke tas til inntekt for at systemet fungerer uten problemer. Resultatet av slike stikkprøvekontroller for å avdekke ulovlig opphold, synes marginale.

Etter regjeringens syn bør det ikke foretas tilfeldige innenlandske stikkprøvekontroller utelukkende basert på hudfarge, språk, navn eller oppførsel, eller fordi vedkommende antas å være utlending. Justisdepartementet vil i samarbeid med politiet utarbeide nye retningslinjer som innebærer at denne typen kontroller opphører.

Retningslinjene bør også kunne være retningsgivende for politiets kontroll av lovligheten av et opphold i forbindelse med kontroller med et annet formål, f.eks. trafikkkontroller. En mer målrettet kontrollvirksomhet for å avdekke ulovlig opphold vil ha større effekt og vil kunne forhindre uheldige og tilfeldige kontroller. *Justisdepartementet vil i samarbeid med Utlendingsdirektoratet og Politihøgskolen gjennomgå den opplæring som gis på feltet med sikte på forbedringer.*

5.5 INFORMASJON OG HOLDNINGSSKAPENDE ARBEID

5.5.1 Mål

Informasjonsvirksomheten skal bidra til å realisere målet om likeverdige muligheter til deltakelse ved å øke kunnskapsnivået i befolkningen. Målet for myndighetenes holdningsskapende arbeid på dette området er å bekjempe rasisme, fremmedfrykt og diskriminering. Fokuset vil naturlig nok rettes mot nordmenns holdninger til personer med innvandrerbakgrunn.

Dialog og samhandling kan bidra til å redusere fremmedfrykt og gjensidige fordommer, og kan dermed også bidra til å fjerne de barrierene personer med innvandrerbakgrunn møter. Myndighetenes rolle vil først og fremst være å legge forholdene bedre til rette for dialog og samhandling. Eksisterende møteplasser må utnyttes bedre. I tillegg må det skapes nye møteplasser der dialogen og fellesskapet kan få muligheter til å utvikle seg.

I tråd med sektoransvarsprinsippet skal sektormyndighetene ha ansvar for faktainformasjon til innvandrere innenfor sine fagområder.

5.5.2 Virkemidler og tiltak

Informasjon gjennom brosjyrer og massemedier alene har begrenset effekt. Skriftlig informasjon virker best når den blir fulgt opp muntlig. Faktainformasjon i kombinasjon med tiltak som skaper engasjement og

aktivitet over en viss tid, som teater og drama, har vist seg å både kunne øke kunnskapsnivået og bidra til holdningsendringer. Det er de siste årene utviklet flere dramaopplegg myntet på skolen, som består i en kombinasjon av teater, diskusjon og bruk av skriftlig materiale.

Utlendingsdirektoratet har de siste årene satset sterkere på holdningsskapende informasjonsarbeid ved å spille på eksisterende sosiale nettverk, spesielt gjennom barne- og ungdomsorganisasjoner. Dette kommer i tillegg til produksjon av skriftlig informasjonsmateriale. Nettverksarbeidet går ut på å informere og aktivisere sentrale opinionsdannere på lokalplanet, som igjen kan bringe informasjon og kunnskap videre til sine organisasjoner og kontakter. Kurs- og opplæringsvirksomhet, økonomisk støtte til lokale opplysnings tiltak og informasjon i bo- og nærmiljø er bærende elementer i denne informasjonsstrategien. Dette arbeidet vil bli videreført.

Det er et løpende behov for å vurdere om informasjons- og opplæringstiltakene har den tilsiktede effekt, og om de dekker aktuelle behov. Tiltakene bør evalueres i større grad enn tidligere.

De frivillige organisasjonene spiller en sentral rolle i det holdningsskapende arbeidet, og er informasjonskilder både for personer med innvandrerbakgrunn og for den øvrige befolkningen. Organisasjonene er nettverksbyggere og kontaktskapere, og de formidler holdninger. Mange av de frivillige organisasjonene bidrar på sine arenaer til dialog og samhandling. Dette gjelder f.eks idrettslag, religiøse organisasjoner, politiske organisasjoner, barne- og ungdomsorganisasjoner og innvandrer- og bistandsorganisasjoner.

Barn og ungdom er viktige målgrupper når det gjelder å forme holdninger og å sikre like muligheter for alle grupper. Informasjonen til barn og ungdom må på de fleste områder skille seg fra informasjonen til voksne, enten målgruppen har innvandrerbakgrunn eller tilhører majoritetsbefolkningen. Informasjon til barn og ungdom må også tilpasses ulike aldersgrupper spesielt. Det er av stor betydning at offentlige myndigheter kommer i dialog med barn og unge med innvandrerbakgrunn. I tillegg er det behov for dialog med barn og unge fra majoritetsbefolkningen om spørsmål som gjelder innvandrere og innvandring.

Skole og bibliotek er viktige offentlige møteplasser for å formidle informasjon og drive holdningsskapende arbeid overfor barn og ungdom. Barn og unge benytter ofte «nye» medier for å få informasjon og kunnskap. De siste årene har det dukket opp et bredt spekter av TV-kanaler og edb-produkter i ulike varianter (f.eks dataspill og Internett). Også tegneserier, kinoreklame og andre former for visuelle framstillinger kan formidle kunnskap. *Regjeringen mener ny informasjonsteknologi aktivt må tas i bruk overfor barn og ungdom for å formidle informasjon og gi kunnskap som motvirker rasisme og fremmedfrykt. Barn og ungdom må selv tas med i utformingen av informasjonstilbudet på disse områdene. Regjeringen*

ser skoler og bibliotek som viktige arenaer for å formidle informasjon om det flerkulturelle Norge til barn og ungdom.

5.6 TOLKETJENESTER

5.6.1 Mål og utfordringer

Tilgjengelige tolketjenester og klare retningslinjer for tolkebruken bidrar til å sikre like muligheter. Selv om det skal legges stor vekt på at innvandrere lærer norsk, vil tolketjenester for enkelte grupper være nødvendig i en lengre periode for at de skal kunne ivareta sine egne interesser og delta i det norske samfunnet. Tolketjenester er også nødvendig for å sikre den enkeltes rettsikkerhet. Tolk- og oversettertjenester skal bidra til at offentlige myndigheter gir samme service og tilbud til innvandrere som til den øvrige befolkningen. Bruk av velkvalifiserte tolker med spesiell kompetanse i begrepsbruken innen helse og omsorg er avgjørende for å kunne gi mange innvandrere et tilbud på linje med det som tilbys den øvrige befolkningen, særlig i de første årene etter ankomst. Tilsvarende behov er det innen barnevernet, og i tilknytning til de tjenester som ytes i forbindelse med krisesituasjoner.

Målet med tolking er at budskapet taleren sender fra seg, oversettes korrekt. Det stilles strenge krav til tolkens språkferdigheter og evne til å lytte. I tillegg må tolken ha kjennskap til saksområdet, for raskt å oppfatte meningen i budskapet og benytte riktig og presis fagterminologi. Tolking stiller også en rekke etiske krav. Videre skal tolken være upartisk, og ikke blande seg inn i eller bli trukket inn som sakkyndig i samtalen. Tolken har dessuten taushetsplikt som gjelder alt tolken får kjennskap til i forbindelse med oppdraget. Disse kravene er absolutte, og kan være svært vanskelige for familie og venner å overholde dersom de blir bedt om å tolke. Barn skal under ingen omstendighet bli satt til å tolke.

Tilgang på tolketjenester kan vurderes ut fra to kriterier:

- tilgang på tolk som er kvalifisert for oppdraget
- tilgang på kvalifisert tolk til rett tid

Det antas å være et underforbruk av tolker innen ulike sektorer, bl.a. innen helse- og arbeidsmarkedssektoren, men omfanget er ikke dokumentert. Underforbruket kan skyldes at ikke alle sektorer har midler til kjøp av tolketjenester. Rettsapparatet er pålagt å bruke tolk når det er nødvendig, men det er problemer med å skaffe kvalifiserte tolker på alle språk. Det samme gjelder for politiets bruk av tolk.

Tilgangen på tolk er også geografisk betinget. Tilbud om tolketjenester er generelt dårlig utbygd i de nordligste deler av landet, hvor tjenestene også blir dyrere på grunn av reisekostnader og tidsbruk.

Tospråklige blant de ansatte kan ikke erstatte tolker. Dersom et tospråklig personale benyttes som mellomledd i samtalen med andre, vil vedkommende lett kunne komme i en situasjon hvor egne meninger kom-

mer til uttrykk. Videre kan bruk av tospråklig personale medføre at innvanderens kontaktnett blir begrenset til bare denne ene tospråklige personen, f.eks. i mottak eller på sykehus. Det er viktig at tospråklig personale ikke blir omtalt eller brukt som om de er tolker.

Det er bare en brøkdel av de aktive tolkene som har gjennomført grunnutdanning på Universitetet i Oslo siden den startet i 1985, eller gjennomført utdanning i regi av Utlendingsdirektoratet og høyskolene.

Sektormyndighetene og kommuner har et selvstendig ansvar for bruk av tolk- og oversettertjenester innenfor sine ansvarsområder.

5.6.2 Tiltak

Regjeringen vil legge forholdene til rette for at offentlig ansatte får trening i å bruke tolk, spesielt innen barnevern, helsevesen, politi og rettsvesen. Videre vil tolking via telematikk utredes nærmere. Selv om det er mange situasjoner der teknikken ikke kan erstatte en tilstedeværende tolk, vil bruken av telematikk gi økt tilgang på kvalifisert tolk. Særlig i distrikter med lange avstander og dårlige forbindelser kan tolking via telematikk være en løsning.

En autorisasjonsordning for tolker er under etablering. Universitetet i Oslo og Utlendingsdirektoratet har gjennomført to autorisasjonsprøver. På sikt vil denne ordningen få stor betydning for tolkeyrkets utvikling og status.

6 Kvalifisering, arbeid og inntektssikring

Arbeidslivet er den viktigste arenaen for å bli en del av fellesskapet. Arbeid har en egenverdi ut over inntekt, i form av sosial tilhørighet og muligheter for å realisere egne evner og ressurser. Målet om arbeid til alle gjelder selvfølgelig også for personer med innvandrerbakgrunn. Arbeidsledighet er et problem for den som rammes. Det er også et samfunnsproblem – ikke minst fordi samfunnet mister de ressurser som ligger i den menneskelige arbeidskraft. For å øke yrkesdeltakelsen og redusere arbeidsledigheten blant innvandrere vil virkemidler som kan øke den enkeltes kompetanse for norsk arbeidsliv, og virkemidler som kan redusere barrierene for innvandrernes deltakelse i arbeidslivet, bli prioritert. Språkerfardigheter har stor betydning for innvandrernes deltakelse i arbeidslivet og på andre arenaer i det norske samfunnet. Deltakelse er også betinget av effektive godkjenningsordninger for å utnytte de ressursene innvandrerne bringer med seg hit til landet, og av at det ikke forekommer diskriminering. Velferdsordningene skal gi alle økonomisk og sosial trygghet, men må være utformet på en måte som bidrar til at den enkelte kommer i arbeid eller annen aktiv virksomhet.

6.1 OPPLÆRING I NORSK MED SAMFUNNSKUNNSKAP

6.1.1 utfordringer

Språkerfardigheter er avgjørende for i hvor stor grad personer med innvandrerbakgrunn kan delta i samfunnet, unngå isolasjon og forholde seg aktivt til barnas oppvekst og utdanning. I dag kan voksne innvandrere få inntil 500 timer undervisning i norsk med samfunnskunnskap. Asylsøkere, flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag kan få ytterligere 250 timer etter vurdering av behov.

Målet for undervisningen er å sette deltakerne i stand til å bruke språket muntlig og skriftlig og å styrke deres grunnlag for et selvstendig og aktivt liv i Norge. Rammeplan og retningslinjer framhever at undervisningen skal differensieres.

Noen lærer et nytt språk raskt, mens andre trenger lengre tid. Det er stor spredning i norskferdighetene og svært varierende i hvilken grad deltakerne fortsetter med utdanning eller får arbeid etter at grunnopplæringen i norsk med samfunnskunnskap er gjennomført.

Det ser ut til å være en klar sammenheng mellom kandidatenes alder, utdanning og kjennskap til andre fremmedspråk og det testresultatet de oppnår på den avsluttende språkprøven. Det ser også ut til å være av betydning for en positiv språkutvikling at innvandrere

er i miljøer der norsk er fellesspråket, slik at de kan bruke språket aktivt.

Regjeringen mener det er av avgjørende betydning at innvandrerne får et språkgrunnlag som setter dem i stand til å delta aktivt i samfunnet, og at opplæringen i norsk med samfunnskunnskap både i innhold og omfang blir bedre tilpasset den enkeltes behov.

6.1.2 Tiltak

6.1.2.1 Tilpasset opplæring

Noen har problemer med å tilegne seg språkerfardigheter gjennom teoretisk undervisning. For å styrke motivasjonen og bedre imøtekomme behovene kan deltakelse i undervisningen knyttes til andre tiltak bl a på arbeidsplassen. Opplæringen skal tilrettelegges ut fra en kartlegging av den enkeltes bakgrunn og planer for framtida. Opplæringen må varieres med hensyn til innhold, omfang og tempo. Det er også viktig å tilrettelegge for at innvandrere får tilgang til og muligheter for å benytte informasjonsteknologi under opplæringen og til selvstudier.

Ved revisjon av *Rammeplan for undervisning i norsk med samfunnskunnskap for fremmedspråklige voksne* vil det bli lagt vekt på at opplæringen skal tilpasses personer med ulik bakgrunn og ulike forutsetninger. Det skal legges opp til modulstrukturert undervisning med delmål. Hver modul avsluttes med en lokalt arrangert språkprøve. Prøven skal gi den enkelte deltaker veiledning om framgang i ferdigheter og kunnskaper, samtidig som kursarrangører og lærere får økte muligheter til å tilpasse undervisningen til deltakernes behov.

Undervisningen avsluttes med en språkprøve, slik at kandidatene får dokumentasjon på sine skriftlige og muntlige ferdigheter i norsk. Det vurderes å differensiere språkprøven slik at den kan fungere bedre enn hittil overfor grupper med svak språklig bakgrunn.

Regjeringen vil legge til rette for større grad av differensiering i norskopplæringen for å møte deltakernes ulike forutsetninger og behov.

6.1.2.2 Styrket opplæring i norsk med samfunnskunnskap

Undersøkelser og erfaringer viser at en del innvandrere har store problemer med å tilegne seg tilstrekkelige ferdigheter i norsk språk og kunnskaper om det norske samfunnet innenfor de timerammer som i dag gjelder for undervisningen.

For å øke mulighetene for videre utdanning og arbeid vil regjeringen styrke den grunnleggende opplæringen i norsk med samfunnskunnskap for voksne fra språklige minoriteter. Det vil bli tatt særlig hensyn til personer uten lese- og skriveferdigheter og personer med særlig svak grunnutdanning fra hjemlandet.

Regjeringen vil vurdere nærmere spørsmålet om en rett til opplæring i norsk med samfunnskunnskap for den enkelte og en plikt for kommunene til å gi slik opplæring. Etter regjeringens oppfatning må hensikten med eventuelt å innføre en slik rett og plikt være å sikre opplæring i norsk med samfunnskunnskap for de gruppene som har størst behov. Det vil bli utredet hvilke kriterier som bør legges til grunn for avgrensning.

Enkelte, særlig en del kvinner, har av ulike årsaker problemer med å delta i organisert opplæring. Regjeringen tar derfor sikte på å stimulere kommunene til å motivere og rekruttere dem som ikke søker opplæring i norsk på eget initiativ, bl a i form av oppsøkende virksomhet og samarbeid med innvandrersorganisasjoner og andre.

I forskrift til lov om voksenopplæring er kommunene gitt ansvar for, men ikke plikt til å sette i gang undervisning i norsk med samfunnskunnskap. Innvandrere har dermed ingen lovfestet rett til slik undervisning. Erfaringene viser at det stort sett gis opplæring når det er behov for det, men i noen tilfeller er det ventetid for å komme inn på kurs i norsk med samfunnskunnskap.

Voksne innvandrere bør komme i gang med undervisning i norsk med samfunnskunnskap så snart som mulig og senest ett år etter ankomst. Tilbudet om gratis norskopplæring bør som hovedregel opphøre fem år etter bosetting i en kommune og bortfalle dersom det ikke nyttes som forutsatt. Det kan imidlertid være behov for dispensasjoner i særlige tilfeller.

6.2 GRUNNSKOLEOPPLÆRING FOR VOKSNE

De fleste som er født i Norge og som pga sykdom eller annet ikke får fullført grunnskolen på normal tid, får tilbud om eksamensrettet grunnskoleopplæring som kvalifiserer for videregående opplæring. En del innvandrere kommer imidlertid til landet etter grunnskolealder med lite eller ingen skolegang. Fordi de ikke har grunnskole eller tilsvarende opplæring som er nødvendig for å kunne ha utbytte av og gjennomføre undervisningen, har de etter inntaksreglene ikke adgang til videregående opplæring.

I gruppen som ikke har fullført grunnskoleutdanning er problemet mest akutt for ungdom som ikke har norsk grunnskole eller tilsvarende, og som er i alderen 16–20 år. I og med at de ikke kan tas inn i videregående

opplæring, mister de retten til slik opplæring. Regjeringen vil foreslå at tiltak overfor denne gruppen prioriteres.

Regjeringen mener at innvandrere i alderen 16–20 år som ikke har norsk grunnskole eller tilsvarende utdanning, må få tilbud om eksamensrettet grunnskoleopplæring for voksne. Kommunene oppfordres til å tilby slik opplæring med minst mulig tidstap for den enkelte. For å stimulere til dette vil regjeringen foreslå et særtilskudd.

Øvrige spørsmål som gjelder grunnskoleopplæring for voksne må ses i lys av den utredningen om etter- og videreutdanning som nå gjennomføres. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med dette på et senere tidspunkt.

6.3 INNVANDRERNES MEDBRAKTE KOMPETANSE

6.3.1 utfordringer

6.3.1.1 Generelt

Den kompetanse og de impulser innvandrere og flyktninger bringer med seg, er verdifulle i norsk arbeids- og samfunnsliv. Det er en ressurs for det norske samfunnet at stadig flere innbyggere er to- eller flerspråklige. Disse ressursene klarer ikke det norske samfunnet å nytte fullt ut i dag.

En av forutsetningene for at innvandreres og flyktingers kompetanse skal bli verdsatt, er effektive ordninger for godkjenning og vurdering av utenlandsk utdanning i forhold til det norske utdanningssystemet og arbeidsmarkedet.

Mye tyder på at innvandrere med godkjent utdanning har problemer med å bli tilsatt i jobber de er kvalifiserte for. Dette synes å være tilfelle i saker der arbeidsgiveren ikke blir tilstrekkelig informert om hva den utenlandske utdanningen tilsvarer jevnført med norsk utdanning, men kan også skyldes diskriminering.

6.3.1.2 Godkjenning av utdanning på videregående nivå

Når det gjelder inntak til videregående opplæring i fag der det ikke er aktuelt med fag- eller svennebrev, har inntakskontoret i det enkelte fylke ansvaret for godkjenning av opplæring fra utlandet.

Godkjenning av full fagutdanning fra utlandet som sidestilt med norsk utdanning i faget, er delegert til de statlige utdanningskontorene. De er, ifølge lov om fagopplæring i arbeidslivet, pålagt å innhente uttalelser fra opplæringsrådet for det aktuelle fag. Ved manglende dokumentasjon kan utdanningen helt eller delvis bli godkjent ved at søkeren framstiller seg til norsk fag- eller svenneprøve. Tidligere praksis og skolegang kan også, etter søknad til Yrkesopplærings-

nemda, godskrives kontraktstida i en lærebedrift. Utdanningsmyndighetene kan ellers vurdere muligheten for inntak på høyere trinn i videregående opplæring for elever med tidligere teori- og praksisopplæring.

I mange tilfeller har det vist seg å være vanskelig å få dokumentert utenlandsk utdanning på videregående nivå. Dette gjelder særlig når det ikke har vært mulig å bringe skriftlig dokumentasjon med til Norge, og når det er vanskelig å sammenlikne utdanningen fra utlandet med norsk utdanning.

6.3.1.3 Godkjenning i akademisk sammenheng

Godkjenningsmyndigheten i akademisk sammenheng – som del av grad eller som grunnlag for videre påbygging – er gjennom lov om universiteter og høyskoler lagt til den enkelte statlige høyskole eller universitet.

Både arbeidsgivere, utdanningsinstitusjoner og enkeltpersoner kan kontakte Informasjonssenteret for internasjonal utdanning ved Universitetet i Oslo (NAIC), som kan gi en generell vurdering av nivået og omfanget av høyere utdanning fra utlandet. Som hovedregel kreves dokumentasjon av beståtte eksamener. Bare i særlige tilfeller kan utdanning godkjennes på grunnlag av kunnskaper dokumentert på annen måte enn ved eksamener. Lov om universiteter og høyskoler nevner krig og politisk forfølgelse som eksempler på slike særlige grunner. Loven åpner også for at kunnskapene kan kontrolleres gjennom en prøve, selv om de er dokumenterte.

6.3.1.4 Godkjenning av yrkeskompetanse

Tildeling av yrkestittel/autorisasjon foretas av den myndighet som gir autorisasjon. Sosial- og helsedepartementet har ansvar for autorisering av helsepersonell, Justisdepartementet har ansvar for advokatbevillinger, Finansdepartementet for revisorer og eiendomsmeglere osv.

Godkjenning av yrkeskompetanse kan være regulert av avtaler, f.eks gjennom EUs direktiver for spesielle, lovregulerte yrker. Her er det angitt minimumskrav til innholdet i utdanningen for noen yrker.

6.3.2 Tiltak

Regjeringen vil sette i gang en praktisk dokumentasjonsordning – yrkesprøving – for å forenkle vurderingen av utenlandsk fagutdanning for innvandrere. Ordningen vil gi mulighet for å få dokumentert teoretiske og praktiske ferdigheter, samtidig som man får vite hva som mangler for å kunne avlegge fag- eller svenneprøve. Fylkeskommunen, som har ansvaret for å arrangere prøver og eksamener og for å utstede vitnemål, fag- og svennebrev, blir også tillagt ansvaret for yrkesprøvingen. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet vil utarbeide retningslinjer for slik prøveavvikling i 1997.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet vil bedre informasjonen om godkjenningsordningene og det norske utdanningssystemet. Informasjonsbrosjy-

ren om godkjenning av utenlandsk utdanning i forhold til det høyere utdanningssystemet i Norge vil bli omarbeidet og oppdatert.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har styrket NAIC for å redusere saksbehandlingstida. Målsettingen er at en søker som kontakter NAIC, skal få en foreløpig uttalelse om utdanningens omfang, nivå og faglige fordypning som kan nyttes overfor arbeidsgivere mm. Dette vil også gjelde for de utdanningene som ikke kan innpasses i norsk grad eller utdanningsprogram.

Regjeringen mener det må legges vekt på fleksible løsninger når det gjelder godkjenning av utenlandsk utdanning i akademisk sammenheng, dvs der utdanningen skal brukes som del av norsk grad eller yrkesutdanning, eller der utdanningen skal danne grunnlag for videre påbygging.

Ut over dette ønsker regjeringen å sette søkelyset på hvordan godkjenningsordningene ytterligere kan forbedres og utvikles. *Regjeringen vil sette i gang et tverrdepartementalt arbeid som skal kartlegge problemene med godkjenning av utenlandsk utdanning, og vil komme med forslag til effektive løsninger.*

6.4 DELTAKELSE PÅ ARBEIDSMARKEDET

6.4.1 Mål og utfordringer

Personer med innvandrerbakgrunn skal ha de samme muligheter for å forsørge seg selv og sin familie gjennom lønnet arbeid som den øvrige befolkningen. I dag ser vi imidlertid at yrkesdeltakelsen blant innvandrere er lavere og den registrerte arbeidsledigheten er langt høyere blant innvandrere enn i befolkningen for øvrig (jf kap 4.4.2). Dette gjelder spesielt innvandrere fra Afrika, Asia, Latin Amerika og Øst Europa. Det er mange årsaker til den høye arbeidsledigheten blant enkelte grupper innvandrere. To av de viktigste årsakene er mangelfull kvalifisering og utestenging.

6.4.2 Arbeidsmarkedsetatens virkemidler

6.4.2.1 Informasjon og formidling

Arbeidsmarkedsetaten skal bistå alle arbeidssøkere med å få jobb. En viktig del av bistanden vil være informasjon. Innvandrere vil i større grad enn andre arbeidssøkere ha behov for tilpasset informasjon. Ansatte i arbeidsmarkedsetaten vil få opplæring for å gi denne gruppen et likeverdig tilbud. Denne gis ofte gjennom individuelle veiledningssamtaler. I veiledningssamtalen blir det lagt vekt på å få en best mulig kartlegging av den enkeltes kvalifikasjoner og jobbsøker. På dette grunnlaget vurderes formidling til arbeid eller behov for kvalifisering, deriblant arbeidsmarkedstiltak.

Introduksjonsprogram for fremmedspråklige (IFF) har avklaringskurs for nyankomne innvandrere for å avdekke individuelle behov, muligheter og ønsker om framtidig yrkes- og utdanningsdeltakelse. Liknende avklaringskurs gjennomføres også som ordinære kurs innenfor arbeidsmarkedsoplæringen (AMO).

Arbeidsmarkedsetaten er i ferd med å innføre individuelle handlingsplaner (jf kap 6.4.3.1). Formålet er å sikre best mulig målretting av innsatsen for å øke overgangen til ordinært arbeid. Handlingsplanene vil bl a kunne omfatte testing av språkkunnskaper, yrkesrettet norskopplæring og gjennomføring av arbeidsmarkedstiltak. Disse utformes i samarbeid mellom arbeidssøkeren og arbeidsmarkedsetaten, og vil gi grunnlag for et forpliktende og strukturert samarbeid. Handlingsplanene vil avklare ansvars- og oppgavefordelingen mellom etaten og arbeidssøkeren.

Arbeidsmarkedsetaten gir arbeidsgivere informasjon om personer med innvandrerbakgrunn på lik linje med andre arbeidssøkere. Det er kun aktuelt å tilvise kvalifiserte og motiverte arbeidssøkere.

En utvalgsundersøkelse foretatt av Arbeidsdirektoratet i 1996 viser at arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn gjennomgående var mer fornøyd med informasjon og service for øvrig fra arbeidskontoret enn andre arbeidssøkere.

6.4.2.2 *Kompetanseheving og innsats mot langtidsledighet*

For at innvandrere skal kunne gå inn i ordinære jobber, vil det i en rekke tilfeller være aktuelt med deltakelse i arbeidsmarkedstiltak. I følge oppgaver fra Statistisk sentralbyrå deltok om lag 7 800 innvandrere på ordinære arbeidsmarkedstiltak i mai 1996. Dette utgjorde om lag 20 prosent av samtlige deltakere på ordinære arbeidsmarkedstiltak denne måneden. Innvandrerandelen har økt jevnt siden 1991, da ti prosent av deltakerne på ordinære arbeidsmarkedstiltak var innvandrere. Av innvandrere på ordinære arbeidsmarkedstiltak i mai 1996 deltok om lag 50 prosent på AMO-kurs og om lag 20 prosent på praksisplass med fadderordning. Disse er de hyppigst brukte arbeidsmarkedstiltak overfor innvandrere.

Flere arbeidsledige innvandrere har svak utdanningsbakgrunn. Mange har i tillegg lange ledighetspe-

rioder bak seg. Spesielt tilrettelagte AMO-kurs brukes for å bedre mulighetene på det ordinære arbeidsmarkedet for ledige med svak utdanningsbakgrunn. Der det er nødvendig, er det innenfor AMO mulig å fullføre eller oppdatere grunnskoleopplæringen.

For å forebygge og dempe skadevirkningene av arbeidsledighet er det viktig å bryte opp lengre ledighetsperioder med opplæringstiltak og arbeidspraksis. Mer omfattende opplegg med bruk av flere arbeidsmarkedstiltak gir muligheter for å oppnå bedre resultater, ofte ved at man veksler mellom opplæring og arbeidspraksis. Utformingen av slike opplegg skal ta utgangspunkt i avklaringssamtaler og den individuelle handlingsplanen som er omtalt ovenfor.

Regjeringen mener det er av stor betydning å sikre at ungdom ikke blir stående utenfor arbeidsmarkedet. Det er derfor en målsetting innen arbeidsmarkedspolitikken at ungdom under 20 år uten skoleplass eller tilbud om arbeid, skal tilbys arbeidsmarkedstiltak. Videre skal arbeidsmarkedsetaten tilby alle ledige i aldersgruppen 20–24 år som har vært uten tilbud om jobb, utdanning eller arbeidsmarkedstiltak i seks måneder, et arbeidsmarkedstiltak. Reduksjonen i langtidsledigheten i denne gruppen skal i økende grad skje ved formidling til ordinært arbeid. I den løpende oppfølgingen av disse målsettingene vil situasjonen på arbeidsmarkedet for ungdom med innvandrerbakgrunn, bli fulgt opp.

6.4.2.3 *Bruk av arbeidsmarkedstiltak de første årene etter bosetting*

Det er viktig at innvandrerne på et tidlig tidspunkt tilegner seg nødvendige ferdigheter i norsk språk for å kunne delta i ordinært arbeidslivet eller ta utdanning. Den grunnleggende opplæringen i norsk med samfunnskunnskap er et kommunalt ansvar (jf kap 6.1). I løpet av denne grunnopplæringen skal arbeidsmarkedsetaten bidra med informasjon, råd og veiledning.

Som regel går ikke arbeidsmarkedsetaten inn med tiltak før etter at grunnopplæring i norsk er gjennomført. Det er imidlertid en del eksempler på at arbeidsmarkedsetaten lokalt går inn med arbeidsmarkedstiltak mens innvandrerne deltar i grunnopplæringen i norsk. Det tiltaket som benyttes mest i denne sammenhengen er praksisplass med fadderordning. Tidspunktet for når arbeidsmarkedsetaten eventuelt går inn med tiltak, varierer ut fra vurderinger av den enkelte ledige innvandrers behov for kompetanse. Videre vil situasjonen på det lokale arbeidsmarkedet og samarbeidsrelasjoner lokalt ha betydning.

En del av de registrerte ledige innvandrere vil etter endt norskopplæring komme i ordinært arbeid uten å delta på tiltak. Når situasjonen på arbeidsmarkedet er gunstig, blir det lagt særlig vekt på at direkte formidling til ordinært arbeid er vurdert før det gis tilbud om arbeidsmarkedstiltak.

Når innvandrere som har gjennomført den grunnleggende opplæringen i norsk med samfunnskunnskap, likevel har for svake norskerferdigheter til å kunne

Boks 6.1 Effekt av arbeidsmarkedstiltak

Effekten av arbeidsmarkedstiltak vil virke inn på innvandrernes deltakelse i arbeidslivet. En hovedkonklusjon som kan trekkes av en undersøkelse foretatt av Institutt for samfunnsforskning (ISF) i 1996, er at innvandrere som har deltatt på arbeidsmarkedstiltak har større sannsynlighet for å få jobb enn ikke-deltakere. Undersøkelsen viser at deltakelse på arbeidsmarkedstiltakene arbeidsmarkedsoplæring (AMO), praksisplass og lønnstilskudd øker sannsynligheten for å få jobb. I undersøkelsen har en også sett spesielt på effekten av arbeidsmarkedstiltak overfor de i utvalget som var langtidsledige. Resultatene viser positiv effekt for denne gruppen. For øvrig viser undersøkelsen at deltakelse på arbeidsmarkedstiltak har ført til økt varighet på sysselsettingen.

nyttiggjøre seg etatens ordinære tiltak og bistand om formidling, er tilrettelagte arbeidsmarkedstiltak aktuelle. Det kan være forberedende AMO-kurs, IFF-kurs og yrkesrettet norskopplæring. Disse tiltakene gir språkoppføring kombinert med arbeidspraksis, samt opplæring i samfunns- og arbeidslivskunnskap. Eksisterende arbeidsmarkedstiltak kan benyttes på flere måter for å knytte yrkesrettet norskopplæring til praksis i en bedrift. Yrkesrettet norskopplæring i arbeidsmarkedsetatens regi kan f.eks. knyttes tettere til praksis i bedrifter enn det som er vanlig i dag.

6.4.3 Samordning av offentlige virkemidler

6.4.3.1 Samarbeid

Enkelte arbeidsledige innvandrere har behov for bistand fra flere offentlige instanser. For å utforme og tilrettelegge tilbud som best mulig kvalifiserer for norsk arbeidsliv, er det nødvendig med en klar ansvarsdeling og et godt samarbeid mellom trygdeetaten, sosialetaten, utdanningsmyndighetene og arbeidsmarkedsmyndighetene. Dette gjelder i særlig grad kvalifisering av nyankomne innvandrere. Det er en målsetning at kvalifiseringen av nyankomne innvandrere skal være mest mulig fri for administrative gråsoner og dødtid mellom kvalifiseringstiltakene. Kvalifiseringen skal preges av kontinuitet, planlegging, og god informasjonsflyt. Regjeringen vil utrede nærmere hvordan kvalifiseringen av nyankomne innvandrere kan forbedres.

I St meld nr 35 (1994–95) Velferdsmeldingen har regjeringen vært opptatt av å unngå at personer blir «kasteballer» mellom de ulike etatene som har et ansvar for kvalifisering, arbeid og inntektssikring. Meldingen fastslår at alle etater skal ha et ansvar for å motivere personer til å delta i aktive tiltak. En første kartlegging av klientens behov skal skje i den etat hvor vedkommende først henvender seg, og denne etaten har ansvar for eventuelt å ta kontakt med andre aktuelle etater. Kommunen vil ha det primære ansvaret for nyankomne innvandrere. I Velferdsmeldingen er det lagt vekt på at det utarbeides formelle samarbeidsavtaler mellom de samarbeidende etater for ansvarsavklaring og oppfølgingsarbeid. I tillegg skal det utarbeides formelle kontrakter og kvalifiseringsplaner som skal følge enkelte på vei mot utdanning eller arbeid.

I Velferdsmeldingen foreslås det også at det i hver kommune skal opprettes et samarbeidsforum for å oppnå bedre rutiner for kommunikasjon og avklare ansvarsforhold mellom etatene. Slike samarbeidsfora skal også utvikle felles prosjekter, samt drøfte satsingsområder og prioriteringsspørsmål. Samordning av arbeidet med kvalifisering av nyankomne innvandrere vil være en sentral oppgave.

I tillegg til kommunale og statlige etater legges det vekt på å involvere partene i arbeidslivet i det lokale samarbeidet. En vil bli bygge på konklusjonene fra en arbeidsgruppe med representanter fra Arbeidsdirektoratet, Handels- og Servicenæringens Hovedorganisa-

Boks 6.2 Regjeringens handlingsplan for bedre bruk av innvandrernes kompetanse

Regjeringen godkjente i 1993 en handlingsplan for bedre bruk av innvandrernes kompetanse. Handlingsplanen skal bidra til en mer effektiv og samordnet innsats for å sikre en bedre bruk av innvandrernes utdanning og arbeidserfaring. De viktigste forutsetningene for en bedre bruk av innvandrernes kompetanse blir klargjort i planen. Disse er godkjenning av medbrakt utdanning og yrkeskompetanse, norskkunnskaper for å fungere i opplæring og arbeid, kvalifisering for å kunne konkurrere på arbeidsmarkedet, reelle rekrutterings- og opprykksmuligheter og tilrettelegging for egenetablering. Det er utarbeidet to rapporter som beskriver oppfølgingen av planen. Rapportene viser til at de fleste tiltakene i handlingsplanen er satt i gang. Oppfølgingen av tiltak som berører godkjenningsordninger og rekruttering til offentlig sektor blir nå fulgt opp.

sjon og Næringslivets Hovedorganisasjon. Gruppen foreslår et samarbeidsopplegg for økt deltakelse av innvandrere i arbeidslivet.

Regjeringen vil følge utviklingen på lokalt nivå for å sikre at Velferdsmeldingens intensjon om aktivisering, individuelle handlingsplaner/kvalifiseringsplaner og opprettelse av samarbeidsforum, blir fulgt opp. Oppfølgingen av Velferdsmeldingen inngår som en naturlig del av tiltaks- og utviklingsarbeidet i kommunene og i lokale, statlige etater.

6.4.3.2 Økonomiske ytelser de første årene etter bosetting

Det er en målsetting i regjeringens politikk at nyankomne innvandrere så snart som mulig etter bosetting skal bli selvhjulpne. Forskningsresultater viser at mange innvandrere har sosialhjelp som en viktig inntektskilde fem år etter bosetting i landet.

Nyankomne innvandreres behov for økonomisk hjelp skyldes som oftest at de har behov for kvalifisering for å få fotfeste i det norske arbeidsmarkedet. Økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven har i mange tilfelle blitt en form for langvarig inntektssikring. Resultatet kan lett bli passivisering og klientifisering. Regjeringen vil derfor ta initiativet til at forbindelsen mellom hva nyankomne innvandrere mottar i offentlige stønader og deres deltakelse i kvalifiseringstiltak, blir styrket og tydeliggjort. Som et ledd i dette vil alternativer til økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven i integreringstilskuddsperioden bli vurdert.

6.4.4 Innsats mot forskjellsbehandling

6.4.4.1 Forslag om forbud mot forskjellsbehandling
I kapittel 5 omtales forskjellige tiltak som skal bidra til å bekjempe diskriminering. Ett av disse tiltakene er

Kommunal- og arbeidsdepartementets forslag til endring av arbeidsmiljølovens § 55 a (jf kap 5.1.3.2). Videre er det foreslått å etablere en ordning som skal gi juridisk bistand til personer som utsettes for diskriminering (jf kap 5.1.3.4). Dette vil forbedre mulighetene for personer som blir utsatt for diskriminering i arbeidslivet til å få oppreisning eller erstatning.

6.4.4.2 Rekruttering til offentlig sektor

Regjeringen ønsker en aktiv rekruttering av kvalifiserte personer med innvandrerbakgrunn til alle nivåer innen offentlig sektor. Dette skal gjøres bl a i dialog med kommuner og fylkeskommuner. Personer med innvandrerbakgrunn skal ha de samme mulighetene til å bli ansatt som andre kvalifiserte søkere. At Norge har blitt et mer flerkulturelt samfunn, bør i større grad reflekteres blant ansatte på alle nivå. Enkelte stillinger krever imidlertid norsk statsborgerskap.

I Kongelig resolusjon av 7. juni 1975 om sikkerhetsmessig kontroll av utenlandske statsborgere het det tidligere at en skal være varsom med å ansette utlendinger til hele den sivile del av forvaltningen. Dette punktet kunne misforstås til at en også skulle være varsom med å ansette utenlandske statsborgere i stillinger der det ikke håndteres graderte dokumenter. Punktet har derfor blitt fjernet. Videre foreligger det planer om å oppheve den nåværende instruksen i forbindelse med innføring av en ny lov om forebyggende sikkerhetstjeneste. Det blir foreslått at reglene om utenlandske statsborgere ikke skal være knyttet til spørsmålet om ansettelse, men til sikkerhetsklarering.

Ledelsen i den enkelte virksomhet har ansvaret for å sikre at det blir ført en ansettelsespolitikk som sikrer alle søkere like muligheter. For å styrke rekrutteringen av kvalifiserte personer med innvandrerbakgrunn, vil det være nødvendig å fokusere på de ulike barrierene i ansettelsesprosessen som kan medføre at personer med innvandrerbakgrunn ikke har de samme mulighetene til å bli ansatt som andre søkere. I ansettelsesprosessen er det viktig at utvelgelseskriteriene faktisk er nødvendige og relevante for den jobben som skal utføres. F eks vil strenge krav til ferdigheter i å skrive norsk være irrelevante hvis stillingen i hovedsak innebærer praktisk arbeid.

En undersøkelse fra Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning om rekruttering av innvandrere med høyere utdanning i det private næringsliv (1996), påpeker at innvandrere med høyere utdanning fra Asia, Afrika og Latin Amerika har klart dårligere muligheter for å bli ansatt enn nordmenn med tilsvarende utdannings- og erfaringsbakgrunn. Det knyttes særegne forestillinger til innvandrere som gruppe, f eks forestillinger om problemer knyttet til religionsutøvelse på arbeidsplassen og forventninger om tilpassingsproblemer i bedriften. Innvandrere blir i større grad enn nordmenn vurdert etter forestillinger om egenskaper snarere enn vurdering av egenskaper. Det er grunn til å tro at de samme holdningene også er utbredt i offentlig sektor.

Ledere og andre personalansvarlige bør ha kunnskap om de barrierer i rekrutteringsprosessen innvandrerne står overfor, og ha en aktiv holdning til rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn. Slik rekruttering bør tas opp i lederopplæringen og som en integrert del av intervjuteknikk- og rekrutteringsopplæringen. Det kan også være behov for å arrangere egne kurs for å sikre at ledere og personalansvarlige har kunnskap om barrierer og ulike utestengningsmekanismer. Videre er det nødvendig å skape en bevissthet om at det er en målsetting at innvandrernes rekrutteringsmuligheter skal bedres på alle nivåer i organisasjonen. Ikke minst er det viktig å involvere fagforeningene i dette arbeidet.

Videre anbefales det at arbeidsgivere mer aktivt søker etter personer med innvandrerbakgrunn som har den ønskete kompetanse. Dette kan gjøres ved målrettet informasjon, utforming av stillingsannonser mv. Kunnskap om hvor mange personer med innvandrerbakgrunn som søker, blir intervjuet og ansettes eller avanserer over tid, vil gi grunnlag for å utforme hensiktsmessige tiltak for å fjerne eventuelle barrierer.

6.4.4.3 Personalpolitikk i statlig sektor

Staten som arbeidsgiver skal stimulere til bedre utnyttelse og utvikling av kompetansen til arbeidstakere

Boks 6.3 Gode, flerkulturelle arbeidsplasser

I statsbudsjettet for 1997 ble det avsatt 1,5 millioner kroner til tiltak for å utvikle gode, flerkulturelle arbeidsplasser. Midlene skal brukes til å få kunnskap om hvordan slike arbeidsplasser fungerer i dag, hva som kan gjøres for å rekruttere flere personer med innvandrerbakgrunn, hva som kan gjøres for å skape et bedre arbeidsmiljø for alle, uansett bakgrunn, hvordan innvandrernes medbrakte kompetanse brukes, og hva som kan gjøres for å gi et bedre tilbud til brukerne av de tjenestene bedriftene tilbyr.

Ullevål sykehus har et prosjekt av denne typen under utvikling. Med sine over 6 000 ansatte fra nærmere 60 forskjellige land og med pasienter fra alle verdensdeler, er Ullevål i høyeste grad en flerkulturell arbeidsplass. Sykehuset ønsker å profilere seg som en arbeidsplass med bredt internasjonalt miljø, og sykehusets ledelse er opp-tatt av problemstillinger knyttet til bedre bruk av kompetansen til de ansatte med innvandrerbakgrunn. Det vil bli kartlagt hvor i bedriften innvandrerne jobber og hva de jobber med. Man vil søke å kartlegge om innvandrernes kompetanse kan benyttes på en bedre måte og tilby kurs for å heve kompetansen der det er nødvendig, f eks gjennom yrkesrettet språkopplæring. Ullevål sykehus vil dessuten vurdere en mer aktiv rekrutteringspolitikk.

med innvandrerbakgrunn. Planleggings- og samordningsdepartementet har i denne forbindelse utarbeidet en plan for å avdekke barrierer i statlig sektor og for å styrke rekrutteringen av personer med innvandrerbakgrunn.

Planleggings- og samordningsdepartementet vil benytte lærlingordningen under Reform 94 til å øke antallet lærlinger med innvandrerbakgrunn i staten. Departementet kan gi økonomisk støtte dersom det er nødvendig med ekstra oppfølging og støttetiltak. Det vil også bli iverksatt opplæringstiltak for tillitsvalgte, ledere og personalansvarlige i statlig sektor med sikte på å skape gode, flerkulturelle arbeidsplasser. Statskonsult har allerede gitt flere kurs for ledere og perso-

nalansvarlige som har tatt opp rekruttering av innvandrere. Nye kurs og opplæringstiltak vil bygge videre på disse kursene. Planleggings- og samordningsdepartementet vil også kunne støtte lokale tiltak i virksomheter dersom det er behov for dette. Utdanningsvikariatet kan være et egnet virkemiddel til å bedre mulighetene for personer med innvandrerbakgrunn til å få erfaring fra statlig sektor.

Boks 6.4 Forskning om innvandrere og arbeidsmarkedet

Forskningsprogrammet «Innvandrere og arbeidsmarkedet» er finansiert av Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Ferdigstilte rapporter:

- Svein Blom: Inn i samfunnet? Flyktningkull i arbeid, utdanning og på sosialhjelp. SSB notat 96/5.
- Ståle Drevdal/Morten Kjelsrud: Bruk av innvandrernes kompetanse i arbeidslivet. SSB notat 96/38.
- Erik Vassnes/Irene Tuveng: Datagrunnlag for analyse av personers overgang fra utdanning til arbeid. Dokumentasjon. SSB notat 96/55
- Morten Kjelsrud/Alf Torstensen: Innvandreres tilknytning til arbeidsmarkedet. Situasjonen i november 1994. Bruttoendringer mellom november 1993 og november 1994. Dokumentasjon og analyse. SSB notat 96/62.
- Pål Schøne: Innvandrere på arbeidsmarkedet. Evaluering av arbeidsmarkedstiltak. Institutt for Samunnsforskning (ISF) rapport 96: 15.
- Tordis Borchrevink: Innvandrere på arbeidsmarkedet. Litteratursøk. ISF notat 1997.
- Jørn Ivar Hamre/Oddbjørn Raaum: Innvandrerungdom i og ut av videregående skole. SNF rapport 1997.
- Pål Longva/Oddbjørn Raaum: Arbeidsledighet og inntekt blant innvandrere i Norge. SNF rapport 1997.

Prosjekter under arbeid:

- Jon Rogstad: Innvandrere på arbeidsmarkedet – tilpasning og integrering. ISF.
- Oddbjørn Raaum/Jon Rogstad: Utstøting av arbeidstakere med innvandrerbakgrunn på arbeidsmarkedet. SNF/ISF.

6.4.5 Utstøting av innvandrere fra arbeidslivet

Det foreligger ikke systematisk informasjon om i hvilken grad innvandrere støtes ut av arbeidslivet. Erfaringer fra prosjektvirksomhet tyder imidlertid på at det kan foregå en slik prosess, særlig blant ufaglært arbeidskraft fra Afrika, Asia og Sør- og Mellom-Amerika. Dette kan skyldes omstilling i næringslivet kombinert med arbeidstakernes svake kvalifikasjoner og dårlige evner til omskolering på grunn av mangelfulle norskkunnskaper. Andre forhold som kan forårsake utstøting kan være form og varighet av tidligere arbeidsmarkedstilknytning, samt ulike former for forskjellsbehandling i arbeidslivet.

En utstøting av innvandrere fra arbeidslivet kan avspeile en generell utvikling der arbeidstakere med svake kvalifikasjoner, kort utdanning og lite yrkeser-

Boks 6.5 Nettverkskreditt

Nettverkskredittordningen gir muligheter for folk som i utgangspunktet trenger små lån til å komme i gang med egen virksomhet. Denne ordningen har vist seg særlig egnet til å ivareta mange kvinnelige etablereres behov, dvs små etableringer som kan vokse på sikt og som følgelig har behov for mindre lån av gangen. Gjennom ordningen knyttes tilgang på kreditt til et sosialt og faglig nettverk som følger opp og bistår den enkelte både før, under og etter etableringen. I Norge har nettverkskredittordningen fungert etter følgende prinsipper:

- låntakere organiseres i grupper på fem deltakere
- gruppen kan låne til sammen 200 000 kroner, og medlemmene kan låne inntil 50 000 kroner hver
- lånet skal tilbakebetales i løpet av tre år
- gruppemedlemmene står solidarisk ansvarlig for lånet
- gruppen møtes jevnlig
- når en låntaker har tilbakebetalt lånet og kan stå på egne bein, går vedkommende ut av gruppen og en ny kommer inn

Gruppenes startkapital kommer fra offentlige bevilgninger. Det er rapportert om gode erfaringer fra norske prosjekter der det er skapt nye jobber.

farings blir mer utsatt for arbeidsledighet enn tidligere. Mye tyder på at en eventuell utstøting fra arbeidslivet, av ulike årsaker, berører innvandrere i relativ større grad enn befolkningen for øvrig.

Det er behov for mer kunnskap om utstøting av innvandrere fra arbeidslivet. Det er satt i gang forskning som kan belyse utstøting, både årsaker, omfang og mekanismer.

6.4.6 Tilrettelegging for etablering av egen virksomhet

Som en del av oppfølgingen av regjeringens handlingsplan for bedre bruk av innvandrernes kompetanse, er det satt i gang to prosjekter som skal bidra til å tilrettelegge for etablering for personer med innvandrerbakgrunn. Et prosjekt i regi av Hordaland fylkeskommune har i særlig grad fokusert på bevisstgjøring og opplæring av personer som har etablering og bedriftsveiledning som en del av sin generelle funksjon, og personer som arbeider med tiltak spesielt knyttet til innvandrere. I Oslo har *Etablererprogrammet for fremmedspråklige* gitt kurs til personer med innvandrerbakgrunn som ønsker å starte egen virksomhet.

Kommunal- og arbeidsdepartementet har bevilget midler til et forprosjekt som skal planlegge og forberede iverksettelsen av en nettverkskredittordning for innvandrere. Kvinner vil være en prioritert målgruppe i dette prosjektet.

6.5 SOSIALTJENESTEN

6.5.1 Mål og utfordringer

Lov om sosiale tjenester har som hovedformål å være et økonomisk og sosialt sikkerhetsnett, og å bidra til at den enkelte klient så langt som mulig blir i stand til å klare seg selv.

Den kommunale sosialtjenesten skal samarbeide med andre deler av forvaltningen og de frivillige organisasjonene. En viktig del av oppgavene er å gi informasjon, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer, og å spre kunnskap om sosiale forhold og tjenester i kommunen.

Andelen innvandrere som mottar sosial stønad er i dag tre ganger høyere enn andelen stønadsmottakere i den øvrige befolkningen. I realiteten har sosial stønad blitt en form for langsiktig inntektssikring blant grupper av innvandrere, særlig flyktninger. Dette er ikke i samsvar med stønadens formål, som er ment å være en midlertidig ytelse i situasjoner der ikke andre inntektsmuligheter finnes.

Blant innvandrere, som i den øvrige befolkningen, er bruken av sosial stønad påvirket av forhold som arbeidssituasjon, utdanningsnivå og bosted. I tillegg er tidspunktet for innvandring og botid i Norge med på å forklare bruken av sosial stønad. På grunn av kort botid har mange innvandrere ikke opparbeidet seg trygderettigheter tilsvarende den norskfødte befolkningen.

En viktig forklaring på den relativt store andelen stønadsmottakere blant innvandrere er den høye arbeidsledigheten i enkelte innvandrergrupper. Den høye arbeidsledigheten skyldes i hovedsak forhold som ligger utenfor sosialtjenestens ansvarsområde. Den økonomiske stønadens karakter som en passiv ytelse, og den måten den blir forvaltet på, kan imidlertid være en medvirkende årsak til at det blir flere mottakere av ytelser over lengre tid enn nødvendig. En konsekvens av avhengigheten av sosialhjelp kan være at mottakere fokuserer på å utvikle mestringsstrategier overfor sosialhjelpssystemet, i større grad enn f.eks. overfor arbeidsmarkedet. En slik tillært avhengighet av sosialhjelp betegnes som klientifiseringsproblemet.

Bruk av vilkår står sentralt i forbindelse med aktivisering og koplingen av sosialtjenestens brukere til arbeidslivet og andre ordninger. For å lykkes i dette er det viktig at bruk av vilkår i forbindelse med økonomisk stønad ikke ses isolert, men følges opp med motivering og et godt samarbeid både med stønadsmottakeren og andre aktuelle offentlige etater.

Aktivisering må ses i et videre perspektiv enn den direkte koplingen til arbeidslivet. For enkelte kan arbeidslivsdeltakelse av ulike grunner være uaktuelt. Aktivisering kan dreie seg om å bryte isolasjon, å skaffe seg lærdom og erfaring i hvordan det norske samfunnet fungerer og å mobilisere egne ressurser. Særlig er det viktig at kvinner får muligheter til å delta i samfunnet. *Det er et mål for regjeringen å øke stønadsmottakernes muligheter til å komme i arbeid eller annen aktiv virksomhet.*

6.5.2 Tiltak

6.5.2.1 Metodeutvikling, erfaringsformidling og samarbeid

Sosial- og helsedepartementet vil styrke arbeidet med innvandrere innenfor sosialtjenesten. Fokus vil være både på arbeidet med aktivisering og kvalifisering for

Boks 6.6 Kommunale tiltak

Mange kommuner har satt i gang tiltak på dette området. Et eksempel er Kristiansand kommunes sosialtjeneste, som driver et prosjekt med nettverksarbeid blant flyktninger i Tinnheia bydel. Målet er at flyktningenes ressurser skal bli brukt i bydelen gjennom en styrking av sosiale nettverk og en kopling av disse med norske frivillige og offentlige organisasjoner. Et annet eksempel er Oslo kommunes ALFA-senter i bydel Søndre Nordstrand. I et samarbeid mellom sosialsenter og arbeidsformidling gis arbeidspraksis, norskopplæring, arbeidslivskunnskap, samfunnsopplæring og opplæring i jobbsøking til langtidsledige menn. Felles for disse er at de har vært gjennom de ordinære norskopplærings- og kvalifiseringstiltakene, men fortsatt ikke har fått arbeid. Målet er kvalifisering for vanlig arbeid.

arbeidsdeltakelse, og generelt sosialt arbeid med et innvandrerperspektiv. Utvikling og erfaringsformidling av metoder og tilnæringsmåter, nettverksarbeid og forebyggende arbeid, vil stå sentralt. Kvinner og ungdom skal gis særskilt oppmerksomhet.

Sosialtjenesten har selv få virkemidler til aktivisering av brukerne. Et samarbeid med andre etater som besitter virkemidlene er helt avgjørende for å lykkes. Det foreligger et stort og uutnyttet potensiale i kommunene med hensyn til økt aktivitet og deltakelse, dersom en i større grad lykkes i å etablere samarbeid mellom ulike sektorer, som sosialtjeneste, barneverntjeneste, helsetjeneste, skole- og kulturetater og frivillige organisasjoner, herunder innvandrernes egne organisasjoner.

6.5.2.2 Sosialarbeiderutdanningen

For at sosialtjenesten skal kunne gi alle grupper i befolkningen et likeverdig tjenestetilbud bør utdanningen av sosialarbeidere inkludere et innvandrerperspektiv som gir kompetanse i tverrkulturell kommunikasjon. Det bør legges særlig vekt på å gi innsikt i kvinners situasjon.

Bedre rekruttering av kvinner og menn med innvandrerbakgrunn til sosialarbeideryrkene, vil også være av betydning for å styrke den tverrkulturelle kompetansen i tjenesten. Videre er det viktig at sosialarbeidere med innvandrerbakgrunn kan fungere som rollemodeller på et område der innvandrere utgjør en stadig større andel av brukerne.

6.5.2.3 Nordisk samarbeid om kompetanseheving og utvikling

De nordiske velferdsstatene står overfor mange av de samme utfordringene når det gjelder å legge til rette for innvandreres aktive deltakelse i våre samfunn. Det vil være av felles nordisk nytte å formidle erfaringer og kunnskap på tvers av landegrensene på en systematisk måte. Nordisk Råd har en egen utdanningsinstitusjon for videreutdanning i sosial utvikling og organisering i Norden, NOPUS (Nordisk utdanningsprogram for utvikling av sosial service). NOPUS tilbyr en felles nordisk videreutdanning og er innrettet mot nøkkelpersoner og ledere innenfor sosial virksomhet, politikere, forskere, planleggere og undervisningspersonell.

Sosial- og helsedepartementet vil arbeide for at innvandreres tilpasning til de nordiske velferdsstatene blir et tema i NOPUS, videreutdanningstilbud innenfor sosialsektoren i Norden.

6.5.2.4 *Forskning om innvandrere og sosialtjenesten*
Norges Forskningsråd har et større forskningsprogram om velferd og samfunn. Innenfor dette programmet er det avsatt midler til forskning omkring økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven. Det er viktig at innvandreres bruk av økonomisk stønad og effekten av ulike måter å organisere sosialarbeidet på blir gjenstand for videre forskning.

Sosial- og helsedepartementet vil arbeide for at forskning om innvandreres bruk av økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven blir integrert i Norges forskningsråds aktuelle forskningsprogram.

6.6 STØTTE TIL TILBAKEVENDING

Regjeringens tilbakevendingprogram gjelder bare for utenlandske borgere med asyl eller opphold på humanitært grunnlag. Innvandrere som ikke er kommet til Norge i beskyttelsesøyemed, omfattes ikke av programmet (jf kap 4.2.2).

Det norske tilbakevendingprogrammet er begrunnet med vårt ansvar for å bidra til å finne varige løsninger på flyktningproblemer. Tilbakevending i trygghet anses som den beste løsningen. Arbeidsgruppen som foreslo det første programmet i 1990 vurderte om det også burde gjelde for andre innvandrere. Den fra rådet imidlertid dette. Det ble vist til at Norge i liten grad hadde drevet aktiv rekruttering av utenlandske arbeidstakere. Av den grunn mente arbeidsgruppen at den norske stat ikke hadde ansvar for å gi økonomisk støtte ved eventuell hjemreise.

Enkelte land, deriblant Danmark, Tyskland, Nederland, Frankrike og Sveits, har støtteordninger som gjelder for alle utenlandske borgere. De fleste landene som i dag har støtteprogrammer som gjelder alle innvandrergupper, har tidligere drevet aktiv rekruttering av arbeidssøkere utenlands.

Regjeringen vil ikke foreslå at dagens tilbakevendingprogram utvides til å omfatte alle innvandrergupper, heller ikke at det etableres et særskilt støtteprogram for (arbeids)innvandrere som ønsker å vende tilbake til sine hjemland. Det legges vekt på at det ikke er dokumentert at manglende evne til å finansiere hjemreisen er noe utbredt problem. Mange innvandrere kan se manglende framtidig inntektssikring i hjemlandet som et problem. Adgangen til å eksportere trygdeytelser er da trolig mer avgjørende enn en engangsstøtte i forbindelse med selve hjemreisen.

Etter gjeldende trygdeordning er det bare pensjonsytelser som kan gis etter tilbakevending. Adgangen til å eksportere pensjoner kan imidlertid begrenses ved mindre enn 20 års botid i Norge. Pensjon som gis på grunnlag av deltakelse i arbeidslivet, kan alltid eksporteres, men eventuelt med et lavere beløp. Norge har inngått bilaterale trygdeavtaler med enkelte land. Disse innebærer normalt utvidet adgang til å eksportere trygdeytelser i forbindelse med tilbakevending. Norge har trygdeavtaler med Canada, Sveits, Tyrkia, USA og samtlige EØS-land. I tillegg hadde Norge avtale med det tidligere Jugoslavia.

Regjeringen legger også vekt på at et tilbakevendingprogram for innvandrere kan gi inntrykk av at innvandrerne som er etablert i Norge, ikke er ønsket her. Samlet sett kan de negative følgene overstige den hjelpen programmet eventuelt kunne gi et fåtall innvandrere. I de fleste tilfeller vil innvandrere som måtte ha behov for økonomisk støtte for å reise tilbake til hjemlandet, falle inn under andre støtteordninger. Enkelte trygdeytelser kan overføres til hjemlandet. Dessuten har den kommunale sosialtjenesten muligheter for å gi støtte ved tilbakevending når behovet for slik støtte kan godtgjøres.

7 Oppvekst, nærmiljø og utdanning

Barn og unge representerer framtida i det flerkulturelle samfunnet. Oppvekst og skolegang legger grunnlaget for deltakelse i samfunnslivet og trygge levekår. En oppvekst med stabile boforhold i et mangfoldig bomiljø er et godt utgangspunkt. Barnehage og skole er arenaer hvor barn og foreldre med ulike bakgrunn møtes og holdninger dannes. Skoletilbudet er avgjørende for at barn og unge, uansett bakgrunn, skal ha like muligheter til videre utdanning og arbeid. Familiens levekår og helsesituasjon preger barns liv. Siden kvinner tradisjonelt spiller en viktig rolle som oppdragere, betyr deres muligheter til å delta i samfunnet mye for barns oppvekst. Dette kapitlet inneholder en gjennomgang av mål og utfordringer på sentrale områder som berører oppvekst, nærmiljø og utdanning. Tiltak for å sikre barn og unge like muligheter til deltakelse er et gjennomgående tema.

7.1 BARNE- OG UNGDOMSPOLITIKKEN

7.1.1 Utfordringer

Oppvekstkårene for alle barn og unge skal omfatte trygghet, omsorg, rettssikkerhet, og rett til å utvikle seg emosjonelt, kulturelt, kunnskapsmessig og sosialt. For store grupper barn og unge med innvandrerbakgrunn må forholdene legges til rette for at de skal oppnå likeverdige levekår med den øvrige befolkningen.

Barnehagen og skolen er de viktigste samfunnsinstitusjonene for å sikre alle barn og unge like muligheter. Tiårig grunnskole og tre års videregående opplæring representerer den mest omfattende fellesarena for befolkningen.

Grunnlaget for deltakelse i et flerkulturelt samfunn legges i barne- og ungdomsårene. I barnehage, grunnskole, videregående opplæring og høyere utdanning lærer barn og unge å samarbeide på tvers av kulturell og språklig bakgrunn. Fellesskap i skolehverdagen gir muligheter for fellesskap i fritida. Mer kontakt og samhandling i fritida vil bedre kunnskapene i norsk språk og kultur, noe som igjen gir økt utbytte av opplæringen i skolen. De pedagogiske tilbudene må preges av verdigrunnlaget for det flerkulturelle samfunnet og gi praktisk innhold til sentrale verdier som frihet, likhet og solidaritet. Å gi et likeverdig pedagogisk tilbud til alle barn, forutsetter både tilrettelagte tilbud og særtiltak for enkelte grupper med spesielle behov.

Behovet for innsats for å bedre levekårene, likestillingen og integreringen blant barn og unge med innvandrerbakgrunn er synliggjort gjennom en egen handlingsplan om dette.

Levekårene for alle barn og unge er i stor grad avhengige av foreldrenes sosioøkonomiske situasjon, deres tilknytning til arbeidsmarkedet og utdanningsmessige bakgrunn.

Fra data om inntekt, sosialhjelp, arbeidsledighet mm vet vi at barn med innvandrerbakgrunn oftere vokser opp i familier med dårligere økonomi enn barn med norsk bakgrunn (jf kap 4.4). Enkelte utviklingstrekk i barnevernet, særlig i deler av Oslo, er alarmende (jf kap 7.5). Tiltak for å forbedre situasjonen må derfor rettes inn mot både barn og unge og foreldregenerasjonen. Boligtiltak, arbeidsmarkedstiltak og norskopplæring for voksne er viktig for å gi barn og unge med innvandrerbakgrunn gode levekår og de samme muligheter som andre barn. Bedre norskkunnskaper hos foreldrene er ikke minst viktig for at de skal kunne gi barna hjelp og støtte under skolegangen.

For å sikre at barn og unge gis oppvekstkår som er i overensstemmelse med deres behov og interesser, bør de trekkes med i planlegging og utforming av tiltak. Erfaringer har vist at medvirkning fra barn og unge fører til økt engasjement i lokalmiljøet og interesse for lokaldemokratiet, i tillegg til at det øker treffsikkerheten på tiltak.

7.1.2 Tiltak

Regjeringen ser oppfølgingen av handlingsplanen for barn og unge med innvandrerbakgrunn som en sentral oppgave for departementene i arbeidet med å sikre denne gruppen like muligheter til deltakelse.

Regjeringen prioriterer fortsatt innsatsen for barn

Boks 7.1 Fritid og storby

Storbytiltak er støttet innenfor fritidsklubbsektoren, idrett og friluftsliv. Det er også gitt støtte til leksehjelpsprosjekter og initiativ fra unge til egne prosjekter og selvstyrte ad-hoc grupper, som blant annet arbeider mot vold. Unge med innvandrerbakgrunn – i særlig grad gutter – utgjør en vesentlig del av brukergruppene i fritidsklubbene. For å øke rekrutteringen av jenter med innvandrerbakgrunn og av barn med innvandrerbakgrunn til juniorklubbene, har mange arrangert familietilbud for å gi foreldrene innsikt i virksomheten. Prosjektet 'Internasjonalisering av skolekorps' er et annet eksempel på hvordan barn og unge med innvandrerbakgrunn er trukket mer med i fritidsaktiviteter.

og unge i de større byene. Mange av tiltakene er av stor betydning for barn og unge med innvandrerbakgrunn.

Bevilgninger til barne- og ungdomsorganisasjonene har blant sine siktemål økt deltakelse av barn og unge med innvandrerbakgrunn og flere voksne med slik bakgrunn til lederverv.

Aktiv rekruttering av ansatte med innvandrerbakgrunn til det offentlige barne- og ungdomsarbeidet er nødvendig. Generelt må den flerkulturelle kompetansen blant de ansatte på dette området styrkes.

7.2 BOFORHOLD

7.2.1 Mål og utfordringer

Innvandrerne skaffer seg som hovedregel bolig på egen hånd. Et unntak er personer med flyktningbakgrunn. De blir vanligvis bosatt første gang i henhold til en avtale mellom staten og mottakskommunen. De får som regel hjelp av kommunen til å finne bolig, men må selv skaffe seg et nytt sted å bo dersom de flytter. Mål og prinsipper for den særskilte bosettingspolitikken er omtalt i *St meld nr 17 (1994–95) Om flyktningpolitikken*.

Regjeringens hovedmål for boligpolitikken, at alle skal kunne disponere en god og rimelig bolig i et godt bomiljø, gjelder også personer med innvandrerbakgrunn. Ulike undersøkelser av boforholdene til personer med innvandrerbakgrunn viser imidlertid at man ikke i samme grad har lyktes i å nå målet for denne gruppen.

Hovedtrekkene ved bosettingsmønster, boligforhold og bomiljø er beskrevet i kap 4.4 om demografi og levekår. Det må vurderes tiltak i forhold til følgende hovedutfordringer:

- konsentrert bosetting av personer med innvandrerbakgrunn som har dårlige levekår og mangelfulle norskkunnskaper. Det gjelder i første rekke deler av Oslo, hvor det generelt er store sosiale og miljømessige belastninger
- enkelte med innvandrerbakgrunn har problemer med å skaffe seg en tilfredsstillende bolig og oppnå trygge og varige boforhold, særlig i storbyene
- lite samhandling og tendenser til konflikter i enkelte bomiljøer mellom personer med innvandrerbakgrunn og øvrige beboere
- diskriminering er en del av utfordringene, både når det gjelder bokonsentrasjon, boliganskaffelse og bomiljø

7.2.2 Bokonsentrasjon og levekår

7.2.2.1 Mål og utfordringer

Boligpolitikken er et viktig redskap for å oppnå likeverdige levekår og motvirke at vanskeligstilte grupper isoleres i enkelte boområder. Det er en omfattende

gjennomgang av bokonsentrasjonsproblemene, bydelsvise forskjeller i levekår og boforhold i storbyene i *St meld nr 14 (1994–95) Om levekår og boforhold i storbyene*. Regjeringen har satt opp følgende hovedmål:

- 1) Levekårene for utsatte befolkningsgrupper i storbyene skal bedres.
- 2) Befolkningen i alle deler av storbyene skal kunne disponere en god bolig i et godt bomiljø.
- 3) Det skal legges til rette for en mer variert befolkningsammensetning i utsatte storbyområder preget av dårlige levekår og boforhold.

I *Innst S nr 208 (1994–95)* sluttet Stortinget seg til dette.

Betegnelsen 'bokonsentrasjon' brukes der enkelte områder får en ensidig befolkningsammensetning, enten det gjelder alder, yrke, levekår eller opprinnelse. Oppmerksomheten har særlig vært rettet mot boligområder der det også bor en stor andel mennesker med bakgrunn fra ikke-vestlige land. Dette er i hovedsak de områdene i Oslo hvor det finnes betydelige levekårsproblemer (jfr kap 4.4 og *St meld nr 14 (1994–95) Om levekår og boforhold i storbyene*).

Konsentrasjon av personer med innvandrerbakgrunn i disse områdene får, pga alderssammensetningen i ulike befolkningsgrupper, konsekvenser for skoler og oppvekstmiljø for øvrig. En høy andel av elevgruppen på enkelte skoler har innvandrerbakgrunn. En del elever har dessuten mangelfulle norskkunnskaper og foreldre som kan lite norsk. Det betyr at utgangspunktet for videre deltakelse i utdanning og arbeidsliv er dårlig.

På den annen side har enkelte av områdene, særlig i indre Oslo, et kulturelt og religiøst mangfold og andre kvaliteter som gjør dem attraktive for flere befolkningsgrupper. Særlig nyankomne innvandrere, som ikke har noen sterk tilknytning andre steder i landet eller et sosialt nettverk, kan trives og finne tilhørighet i sentrale storbyområder. Et bredt tilbud av varer og tjenester og varierte muligheter for deltakelse i kulturliv, organisasjoner eller menigheter, kan styrke egen identitet, motvirke isolasjon og forebygge helseproblemer.

Personer med innvandrerbakgrunn skal kunne delta i samfunnet og ha de samme mulighetene til å oppnå trygge levekår som resten av befolkningen. Det er uheldig dersom det utvikler seg boligområder der en stor andel av beboerne har dårlig økonomi, andre levekårsproblemer og lite kontakt med samfunnet for øvrig. Det må imidlertid tas hensyn til at det er flere positive sider ved det mangfoldet som finnes i enkelte storbyområder.

7.2.2.2 Tiltak for bedre miljø og utjevning av levekår

I *St meld nr 14 (1994–95)* anbefales en bred strategi over alle sektorer og et nært samarbeid mellom staten og storbyene for å bedre levekårene og miljøet i utsatte

storbyområder. Dette er også viktig for å motvirke de uheldige virkningene av at personer med innvandrerbakgrunn som har dårlige levekår, bor konsentrert.

Høsten 1996 la byrådet i Oslo kommune fram et forslag til handlingsprogram for Oslo indre øst. Strategien i dette programmet tar utgangspunkt i ønsket om en utjevning av levekår og en mest mulig variert sammensetning av befolkningen i ulike deler av byen. Slik variasjon gjør det lettere å fange opp sosiale problemer og bedre situasjonen for vanskeligstilte grupper. Hovedstrategiene for levekårsutjevningen omfatter bedring av det fysiske miljøet, en mer variert boligmasse, næringsutvikling og styrking av tjeneste- og utdanningstilbudet. Blant tiltakene framheves bedring av oppvekstmiljøet, herunder skole og fritidstiltak, integreringstiltak og trygghetskapende ordninger. Det understrekes at innsats på ulike områder må ses i sammenheng.

Regjeringen er enig i hovedstrategiene for utjevning av levekår og sosiale og miljømessige forbedringer som forslag til handlingsprogram for Oslo indre øst trekker opp, og ønsker å samarbeide med Oslo kommune om dette (jf Innst S nr 174 (1995–96)). Målet er å gjøre slike byområder til et godt sted å bo for alle beboere. Det vil bli lagt vekt på tiltak som kan bedre oppvekstkårene for barn og unge.

Områderettete tiltak er nødvendige, men ikke tilstrekkelige for å utjevne levekår og skape en mer variert sammensetning av befolkningen i ulike bydeler. En generell opprustning av et område kan føre til et bedre liv for dem som blir boende i området. Vi kan imidlertid risikere at vanskeligstilte grupper presses ut av økonomiske grunner og flytter til andre områder. Tilsvarende konsentrasjon av sosiale problemer kan da gjenoppstå nye steder.

Etter regjeringens syn må områderettete strategier som skisseres i forslag til handlingsprogram for Oslo indre øst, kombineres med tiltak rettet direkte mot grupper med dårlige levekår, uansett bosted. Aktuelle tiltak i forhold til vanskeligstilte med innvandrerbakgrunn omtales i andre kapitler i meldingen.

Historiske erfaringer og situasjonen i andre land tilsier at det vil være vanskelig helt å unngå at innflyttere med begrensede økonomiske ressurser og nettverk i den første perioden, søker til bestemte boligstrøk. Avgjørende er imidlertid at også disse gruppene har mulighet til å flytte andre steder og til å bedre sine levekår. Enten det oppnås med eller uten offentlig bistand, gir bedre økonomi større valgfrihet når det gjelder bosted og boforhold. På sikt vil utviklingen i enkelte grupper med innvandrerbakgrunn bidra til en mer variert befolkningssammensetning i ulike deler av Oslo og i andre aktuelle byområder.

Tilgangen på egnede boliger, lokalisering av ulike boligtyper – særlig kommunale leieboliger – mulighetene for finansiering av boligkjøp og omfanget av diskriminering på boligmarkedet, påvirker hvor personer med innvandrerbakgrunn velger å bo. De nevnte faktorene bidrar derfor også til bokonsentrasjon i enkelte

Boks 7.2 Forskning om innvandring og storby

Internasjonal migrasjon er et sammensatt og dynamisk fenomen som idag stort sett er rettet mot storbyer. Kommunal- og arbeidsdepartementet har tatt initiativet til et nytt forskningsprogram, 'IMER-innvandring og storby (1997–2001)', administrert av Norges forskningsråd. Programmet skal reflektere viktige utfordringer og samfunnsendringer knyttet til innvandringens betydning for storbyområdene: innflytting og konsentrasjon av personer med innvandrerbakgrunn, endringer i ideologier, velferdspolitik og likestilling mellom grupper, samt innvandring og sosial, kulturell og økonomisk omstilling.

Kommunal- og arbeidsdepartementet og norske forskere deltar i Metropolis – et nystartet forum for forskning om migrasjon og storbyproblematikk. Metropolis er et åpent forum som nå har deltakere fra Canada, USA, Australia, New Zealand, Frankrike, Storbritannia, Italia, Nederland, Danmark, Sverige, Norge, Israel og UNESCO-MOST og OECD. Metropolis skal stimulere til sammenlignende og tverrfaglig forskning på konsekvensene av internasjonal migrasjon til sentrale byområder. Det skal også formidle erfaringer og gode måter å gjøre ting på. Derfor skal brukerne av kunnskapen trekkes med helt fra starten av. Metropolis-samarbeidet skal vare i seks år (1996–2001) og vil ha årlige konferanser.

områder. En rekke tiltak på disse områdene drøftes nedenfor.

7.2.3 Boliganskaffelse

7.2.3.1 Kjøp av bolig

I Norge er det vanlig å eie sin bolig, 84 prosent av befolkningen er eiere eller andelseiere. Likestilling betyr derfor at personer med innvandrerbakgrunn må ha like muligheter til å kjøpe egen bolig som alle andre. Den som skal kjøpe bolig er avhengig av kjennskap til boligmarkedet og framgangsmåten for å vurdere boligens pris i forhold til kvalitet. De fleste er dessuten avhengige av lån. Mange personer med innvandrerbakgrunn, særlig fra ikke-vestlige land, har begrensede kunnskaper om boligmarkedet. Flere har problemer med å få boliglån i bank e l og er derfor avhengige av offentlige låne- og støtteordninger.

De offentlige ordningene som skal muliggjøre boligkjøp for vanskeligstilte husstander, har som en av sine prioriterte oppgaver å sørge for at også personer med innvandrerbakgrunn får mulighet til å kjøpe bolig. Etter at det statlige Selskapet for innvandrer- og flyktningeboliger (SIFBO) ble avviklet, er denne oppgaven overført til Husbanken og kommunene. Fra 1996 ble det gjort betydelige endringer i Husbankens

virksomhet. Siktemålet er i større grad å gi støtte til boligområder hvor boligstandarden er dårlig, f eks fornyelsesområder i storbyene. Økonomisk vanskeligstilte husstander, hvor innvandrere utgjør en viktig gruppe, skal også prioriteres.

Etter at SIFBO ble avvirket, finnes det ingen pålitelig oversikt over hvor stor del av Husbankens låne- og tilskuddsordninger knyttet til kjøp av bolig, som kommer personer med innvandrerbakgrunn til gode. At så mange fortsatt bor i leiebolig, kan bety at det er en relativt liten andel. Hvor mange husstander med innvandrerbakgrunn som mottar bostøtte, er heller ikke kjent.

For å sikre at personer med innvandrerbakgrunn får de samme mulighetene som resten av befolkningen til å kjøpe egen bolig, vil regjeringen:

- *anmode kommunene om å arbeide aktivt for å skaffe til veie gode, rimelige boliger til boligsøkere med moderat inntekt, f eks i samarbeid med boligsamvirket*
- *evaluere Husbankens låne- og tilskuddsordninger og vurdere spesielt om det er behov for å endre regelverket slik at personer med innvandrerbakgrunn får bedre muligheter til å kjøpe egen bolig*
- *be Husbanken, i samvirke med kommunene, å utvikle bedre informasjon og veiledning til personer med innvandrerbakgrunn om offentlige låne- og tilskuddsordninger til kjøp av bolig, og om bostøtte.*
- *be Husbanken endre sin løpende rapportering slik at det framgår i hvor stor grad personer med innvandrerbakgrunn drar nytte av disse ordningene*

7.2.3.2 Leie av bolig

Etterspørselen etter utleieboliger har økt de seinere årene, både blant personer med innvandrerbakgrunn og andre grupper. For å møte denne utviklingen er det viktig at utleiemarkedet har stabile juridiske og økonomiske rammebetingelser. Det kan bidra til at langsiktige investeringer i utleieboliger stimuleres, og at kommunene samarbeider med boligbyggelagene for å få fram gode, men nøkterne og rimelige boliger som kan leies ut til kostpris.

Når det gjelder det private utleiemarkedet er det markedsforholdene, og i mindre grad offentlige finansieringsordninger og skatteregler, som bestemmer utviklingen. Det private leiemarkedet er begrenset og store deler av det er i realiteten stengt for personer med innvandrerbakgrunn fordi utleier selv bestemmer hvem som skal få leie. Muligheten for å leie av andre innvandrere er små fordi få innvandrere disponerer boliger for utleie. Også det antall boliger som leies ut av boligkooperasjonen er svært begrenset. Personer med innvandrerbakgrunn, som av ulike grunner vil leie bolig, er derfor mer enn andre avhengig av kommunale leieboliger. Av sammensatte årsaker er imidlertid disse utleieboligene vanskelig tilgjengelige for den aktuelle gruppen boligsøkere.

Staten skal bidra med lån og tilskudd gjennom Hus-

banken til kommunenes kjøp av leieboliger. Kommunene er imidlertid avhengige av å få de nødvendige juridiske rammevilkår for å kunne skaffe disse boliger. Det gjelder særlig reglene i eierseksjonsloven og borettslagsloven. I forslaget til ny eierseksjonslov (*Ot prp nr 33 (1995–96)*) får kommunene anledning til å erverve inntil ti prosent av seksjonene i eiendommer som består av fem eller flere seksjoner, dog minimum én seksjon. Bestemmelsen gir imidlertid ingen fortrinnsrett for kommunene.

Etter borettslagsloven er utgangspunktet at juridiske personer ikke kan være andelseiere i borettslaget. Vedtektene kan likevel bestemme at bl a kommuner eller andre juridiske personer kan eie andeler. Det er betydelig skepsis i mange borettslag mot at kommunene eier andeler som leies ut til vanskeligstilte av frykt for at slike leietakere kan skape problemer. Flere har de siste årene derfor forsøkt å begrense muligheten for juridiske andelseiere mest mulig. Dette gjør det vanskeligere for kommunene å skaffe ordinære boliger til ulike grupper. For å sikre kommunene en minimums adgang til å kjøpe andelsleiligheter må borettslagslovens bestemmelser om juridisk andelseie endres. En slik endring forutsetter en forsterket innsats fra kommunenes side, særlig mht informasjon, for å bidra til at leietakere får et godt forhold til naboene. Den statlig finansierte Bomiljøtenesten har erfaring med hvordan dette kan gjøres.

Enkelte boligbyggelag ønsker endringer av boligbyggelagsloven, slik at lagene selv gis adgang til å bygge og forvalte leieboliger uten å opprette egne stiftelser for formålet og anvende vanlige andelsboliger som leieboliger.

For å bidra til et bedre leiemarked for vanskeligstilte grupper, vil regjeringen:

- *oppfordre kommunene til å sørge for at kommunale utleieboliger finnes i ulike typer boligområder*
- *videreutvikle de økonomiske virkemidlene i boligpolitikken slik at kommunene og boligbyggelagene gis økonomiske rammevilkår som kan bidra til flere gode, nøkterne og rimelige utleieboliger*
- *foreslå en endring av borettslagslovens bestemmelser om juridiske andelseie som gir kommunene en minimums adgang til å erverve andelsboliger for utleie*

7.2.4 Diskriminering på boligmarkedet

Diskriminering på boligmarkedet oppleves som et problem av enkelte (jf kap 4.4.2.8). Når ulikheter i boforhold skal vurderes, må det skilles mellom mer strukturelt betingede faktorer knyttet til inntektsforskjeller og regelverksutforming og direkte diskriminering på grunnlag av hudfarge, opprinnelse el.

Det kan virke som om store deler av det private leiemarkedet er stengt for mange med innvandrerbakgrunn. Mange borettslag strammer inn på kommunenes muligheter til å kjøpe andelsleiligheter i borettslag

for framleie. Et prosjekt om offentlig boligformidling i Oslo har ikke påvist diskriminerende regelverk eller praksis ved tildeling av kommunale leieboliger. Likevel er det mange som ikke får tildelt slik bolig fordi kommunen ikke har et passende tilbud, eller fordi de ikke blir prioritert for tilvisning.

Norsk boliglovgivning likestiller nordmenn og innvandrere. Dersom bestemmelsene i boligbyggelags- og borettslagsloven ikke blir fulgt, kan det reises sak for domstolene for å kjenne avgjørelser ugyldig. Det er opp til den enkelte å reise sak. Søksmål kan imidlertid være både en kostbar og tidkrevende prosess, og sjansene til å vinne fram kan være usikre. Boligbyggelags- og borettslagsloven har bestemmelser som rammer stifter, styremedlem, forretningsfører eller revisor som overtrer bestemmelsene i lovene. Den som profesjonelt driver næringsmessig utleie eller salg av bolig på en diskriminerende måte, vil kunne rammes av straffeloven.

De aktuelle bestemmelsene i boliglovgivningen og straffelovgivningen som rammer diskriminering på boligmarkedet bør håndheves aktivt i forhold til kjøp eller leie av bolig. Forslaget om styrket juridisk bistand til personer som opplever diskriminering, vil også gjelde saker i forhold til kjøp eller leie av bolig (jf kap 5.1.3.4).

7.2.5 Flerkulturelle bomiljø

Folks boligsituasjon og bomiljø er av avgjørende betydning for trivsel og deltakelse i samfunnslivet. Spesielt for barn er et trygt bomiljø av stor betydning. For voksne som av ulike grunner er hjemmeværende, spesielt kvinner, kan bomiljøet være et sted for læring og en inngangsport til deltakelse i samfunnet.

I dagliglivet formidles ulike tradisjoner knyttet til kjønnsroller, barneoppdragelse og ritualer ved høytider. Det kan bidra til mangfold og gjensidig læring, men også skape motsetninger. Konflikter mellom personer med innvandrerbakgrunn og andre beboere oppstår ofte i tilknytning til hverdagslivets gjøremål, f.eks. trappewask, matlaging, støy og barns lek. Slike konflikter kan like gjerne skyldes generasjonsforskjeller som kulturforskjeller. De er velkjente også i boligområder hvor det er svært få eller ingen personer med innvandrerbakgrunn.

Erfaringer fra forsøk i flerkulturelle bomiljø har pekt ut fire virkemidler som viktige for å få til en positiv samhandling:

- nødvendig informasjon i en hensiktsmessig form
- organisatorisk og fysisk tilrettelegging for meningsfylte møtesteder
- bistand til lokalsamfunnet for å håndtere gryende og akutte konflikter
- mobilisering av personer med innvandrerbakgrunn til «styre og stell»

Mulighetene for å skape positive flerkulturelle bomiljø ligger først og fremst hos beboerne i de enkelte boligområdene. Hovedansvaret for problem-

løsning må likevel ikke overlates til lokale ildsjeler alene. For å opprettholde lokale initiativ, ressurser og vilje til å løse problemene, er det nødvendig at bolig-samvirket, frivillige organisasjoner – velforeninger, beboerforeninger og innvandrerorganisasjoner – kommunale etater, forskningsinstitusjoner og Husbanken legger til rette og støtter opp om arbeidet.

For å bidra til å skape gode flerkulturelle bomiljø, vil regjeringen prioritere økt støtte til:

- *boligsamvirkets egne tiltak for å lette integrering og samhandling i borettslagene*
- *forskning og forsøk rettet mot slike bomiljø*
- *etablering av en egen bomiljøpris for gode flerkulturelle bomiljø*

7.3 BARNEHAGE

7.3.1 Mål, utfordringer og strategier

Det er regjeringens mål at alle familier med behov for det skal få tilbud om barnehageplass innen år 2000. For familier og barn med innvandrerbakgrunn har barnehagen en særlig viktig funksjon for læring av norsk språk og som kontaktskaper i nærmiljøet. Å stimulere til aktiv språkbruk er blant barnehagens viktigste oppgaver. Barnehagen er likeledes en hovedarena for utvikling av sosial identitet og for læring av sosiale ferdigheter. Barnehagen kan dessuten bidra til økt toleranse for ulikheter og legge grunnlaget for at barn utvikler positive holdninger til hverandre. I områder der barn med innvandrerbakgrunn har liten tilknytning til norskspråklige lekemiljøer, vil barnehagen være den mest sentrale arena i førskolealder for utvikling av norsk talespråk.

Antallet barn som går i barnehage har økt med over 100 000 på ti år. Ved utgangen av 1995 var barnehagedekningen 51 prosent for barn i alderen 0–6 år. Barnehagen blir derfor en stadig viktigere del av oppvekstmiljøet. I 1995 hadde totalt 216 900 barn plass i barnehage, og 8 941 av disse hadde minoritetsspråklig bakgrunn. Over 40 prosent av barn med et annet morsmål enn norsk som har barnehageplass, er bosatt i Oslo. Tall fra Oslo kommune viser at barn med innvandrerbakgrunn er underrepresentert i barnehagene.

Forskning har vist at barn med innvandrerbakgrunn som får bevisst språkstimulering i barnehage og som har utviklet gode språkferdigheter før skolestart, har klare fortrinn i skolesammenheng. For barn blir ofte barnehagen det første stedet utenfor hjemmet der de møter spørsmål om religion og livssyn. De fleste innvandrerforeldre ønsker imidlertid ikke en ensidig fornorskningsprosess, men også å videreføre verdier og tradisjoner fra sin egen kultur. Rammeplanen for barnehagen vektlegger barnehagens ansvar for å skape et best mulig grunnlag for barns personlige og kulturelle identitet. Planen sier videre at barnehagen må ta på alvor at barn fra ulike religioner kan få oppleve stolthet og glede over egne religiøse røtter. Rammeplanen tar også utgangspunkt i de fellesverdier som preger de fleste kulturer og trosretninger.

Det er en utfordring å sikre toleranse for ulike livssyn og religiøs dagliglivspraksis innenfor de rammer som barnehageloven og rammeplanen setter.

Barn med innvandrerbakgrunn har tilbragt kortere tid i barnehage før de begynner på skolen enn øvrige jevnaldrende. En av utfordringene er å finne de barnehageformer som best dekker behovene til familier med innvandrerbakgrunn. Å nå fram til foreldrene med informasjon om hva barnehagen kan bety for barn, både hva gjelder språklig utvikling og integrering, er en annen utfordring.

Mange kommuner har gjort gode erfaringer med *åpne barnehager*. Dette er en driftsform der barna ikke tildeles fast plass. De kommer sammen med foreldre eller andre foresatte når de har behov. Erfaringer viser at åpne barnehager er velegnet for å skape kontakt mellom småbarnsfamilier og etablere nettverk i nærmiljøet. Foreldrebetalingen er ofte svært lav eller tilbudet er gratis. I flere kommuner er det igangsatt tverretatlige samarbeidsprosjekt i foreldreveiledning for innvandrerforeldre i tilknytning til åpne barnehager. Åpen barnehage er i noen kommuner også benyttet som base for norskundervisning for mødre og barn. Videre kan *familiebarnehager* være en velegnet barnehageform både med hensyn til integrering og for å ta i bruk de ressurser som kvinner med innvandrerbakgrunn har. Barne- og familiedepartementet har igangsatt 'Utviklingsprogram for barnehagesektoren'. Gjennom dette programmet vil det blir formidlet erfaringer med ulike driftsformer slik at kommunene bedre kan tilpasse barnehagetilbudet til småbarnsfamiliens behov.

For at barn med innvandrerbakgrunn skal få et fullgodt barnehagetilbud, er det nødvendig at personalet har kompetanse i flerkulturelt arbeid. I tillegg til å hjelpe barna med den naturlige og daglige tilegnelsen av eget språk, har det pedagogiske personalet i barnehagen hovedansvaret for barnas læring og utvikling av norsk talespråk. Det er behov for å videreutvikle etter- og videreutdanningstilbudet for alle personalgrupper i barnehagene, også det tospråklige personalet når det gjelder arbeid med flerspråklige barnegrupper. Likeledes er det viktig å stimulere til tiltak for å rekruttere personer med innvandrerbakgrunn til arbeid i barnehage.

Det er et mål å bidra til at flest mulig barn med innvandrerbakgrunn i førskolealder får tilbud om barnehageplass, bl a med tanke på språkutvikling. Pris og tilgjengelighet er to viktige årsaker til at innvandrerforeldre ikke søker barnehageplass til sine barn. Barne- og familiedepartementet vil derfor sette i gang ytterligere forsøk for å kunne vurdere om gratis korttidsplasser i barnehage for alle femåringer i en bydel faktisk øker andelen minoritetsspråklige barn i barnehagene.

7.3.2 Tilskudd til tospråklig assistanse

Det gis i dag et øremerket tilskudd til tospråklig assistanse i barnehagen. Dette gis som et kronebeløp pr barn som får tilbud om slik assistanse. Den tospråklige assistenten skal medvirke til at barna kan forstå og gjøre seg forstått i barnehagen, men også bidra til god kontakt mellom foreldre og barnehage. 52 prosent av minoritetsspråklige barn i barnehage fikk tilbud om tospråklig assistanse i 1995. Barne- og familiedepartementet gir også tilskudd til barnehagetilbud for barn av nyankomne flyktninger. Tilskuddet gis for åtte måneder. I 1995 omfattet ordningen 500 barn i 44 kommuner.

Det er et mål at tilskuddet til tospråklig assistanse i barnehagen skal omfatte flest mulig barn i barnehage som har behov for støtte. Barne- og familiedepartementet har derfor åpnet for at enkelte kommuner som er med i utviklingsprogrammet for barnehagesektoren, kan nytte midlene til tospråklig assistanse mer fleksibelt. Med sikte på en bedre og mer målrettet bruk av midler, har departementet igangsatt en evaluering av tilskuddsordningen, avgrenset til bydeler i Oslo. Hovedkonklusjon er at de fleste minoritetsspråklige barn, som har tilbud om tospråklig assistanse i barnehage, har gode muligheter til å utvikle sin språklige kompetanse. Sluttrapporten peker imidlertid på at det er store variasjoner i hvordan bydelene og barnehagene tilrettelegger tilbudene for barna.

7.3.3 Tiltak på barnehagesektoren

Regjeringen legger vekt på at foreldre med innvandrerbakgrunn skal ha de samme muligheter som andre foreldre til å finne egnede barnehagetilbud til sine barn. Særlig viktig er barnehagens funksjon for læring av norsk språk og som kontaktskaper i nærmiljøet.

Det må gis informasjon om barnehagens rolle og innhold i en form som når foreldre med ulik kulturell og språklig bakgrunn. Dette bør gjøres i nært samarbeid med helsestasjoner, ulike innvandrerorganisasjoner, trossamfunn mv. Samtlige kommuner må informeres om barnehagemodeller som er spesielt egnet til å møte behovene til familier med innvandrerbakgrunn, herunder åpen barnehage og andre korttidstilbud.

Barne- og familiedepartementet, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Kommunal- og arbeidsdepartementet og andre berørte parter vil utrede nærmere hvordan man kan motivere flere unge med innvandrerbakgrunn til å søke førskolelærerutdanning. Det må videre satses på kompetanseoppbygging i flerkulturelt arbeid for barnehagepersonale.

Tilskuddsordningen til tospråklige assistenter skal evalueres. Resultater herfra og erfaringer fra kommuner som prøver ut midler mer fleksibelt, skal danne grunnlaget for en vurdering av hvordan tilskuddsordningen til tospråklig assistanse i barnehagen bedre kan tilpasses både barns behov og barnehageeieres muligheter for fleksibel organisering.

Det vil bli satt i gang en treårig forsøksordning med gratis pedagogisk korttidstilbud i barnehage for alle femåringer i en bydel i Oslo indre øst.

Barne- og familiedepartementet vil utrede og innhente erfaringer med ulike språkinnlæringsmodeller for førskolebarn, herunder erfaringer fra Danmark og Sverige.

7.4 UTDANNING

7.4.1 Grunnskolen

7.4.1.1 Mål og utfordringer

Antallet elever fra språklige minoriteter har vært sterkt økende de senere årene. I 1977 var det 2 544 elever (SSB), og i skoleåret 1996–97 er antallet om lag 28 000. Elevgruppen utgjør nå ca fem prosent av det samlede elevtallet. Andelen varierer mellom kommunene. I Oslo utgjør den mer enn 25 prosent av elevtallet, og her finner vi ca 36 prosent av de minoritetspråklige elevene i Norge.

Dagens skoleelever representerer et etnisk, religiøs, kulturelt og språklig mangfold, og de møter skolehverdagen med svært ulike forutsetninger. Noen kommer til skolen med gode ferdigheter både i sitt eget morsmål og i norsk, også av dem som er født og oppvokst i landet. Andre har velutviklede ferdigheter i morsmålet, men begrensede kunnskaper i norsk. Noen kommer til skolen med begrensede ferdigheter både i morsmålet og i norsk. Det er registrert ca 120 morsmål blant elevene i Norge. På enkelte skoler kan det være mellom 20 og 30 forskjellige språk.

Mønsterplanen for grunnskolen (M87) inneholder målsettinger og prinsipper for opplæringen for språklige minoriteter, samt fagplaner for morsmål og norsk som andrespråk. Funksjonell tospråklighet er ett av målene for opplæringen. Morsmål og norsk som andre språk er egne fag som elevene kan få karakter i på vitnemålet. Kommunene har ansvaret for å gjennomføre opplæringen og får statstilskudd til særskilt norskopplæring og til morsmålsopplæring. De fleste kommuner gir morsmålsopplæring. Omkring 45 prosent av elevene fra språklige minoriteter får slik opplæring.

I skolen skal alle elevgrupper ha de samme muligheter, rettigheter og plikter. Den brede allmenndannende og kulturelle målsetting som gjelder for grunnskolen generelt, danner også grunnlaget for opplæringen for elever fra språklige minoriteter. Også disse elevene skal ha en opplæring som er tilpasset deres forutsetninger. Dette innebærer at de kan ha behov for særskilte opplæringstiltak for kortere eller lengre tid.

Det er en stor utfordring for grunnskolen å gi alle elever, uavhengig av bakgrunn, en opplæring som er tilpasset deres forutsetninger. Målet er at de, uansett morsmål, skal gå ut av grunnskolen med et fullverdig vitnemål og gode kunnskaper i norsk, slik at de er godt rustet til videregående opplæring og arbeid. Samtidig er det en utfordring å skape et læringsmiljø hvor mangfoldet kan bli et berikende tilskudd til arbeidet i

skolen. Skolen har en særskilt oppgave i å motvirke diskriminerende holdninger. Alt dette krever bevisst arbeid og planlegging ved den enkelte skole og i kommunene.

I *St meld nr 29 (1994–95) Prinsipper og retningslinjer for 10-årig grunnskole og ny læreplan* heter det bl a:

«Barna bør få sin første lese- og skriveopplæring på det språket de behersker best. Det vil lette innlæringen av tilsvarende ferdigheter i andre språk. Elevene bør dessuten, i den grad det lar seg gjennomføre, få hjelp til å tilegne seg skolens lærestoff gjennom morsmålet inntil de kan få utbytte av undervisningen på norsk. Tospråklig undervisning er hensiktsmessig som en overgangsordning. Bruk av morsmålet er et hjelpemiddel som gir elevene mulighet til å få del i skolens lærestoff i overgangen fram til de har utbytte av undervisningen på norsk. Samtidig skal elevene delta i den ordinære opplæringen sammen med skolens øvrige elever. (...) Departementet vil komme tilbake til relevante spørsmål etter at høringsuttalelsene om utvalgets utredning (NOU 1995: 12) og høringen av læreplanene for fagene er vurdert.»

I *Innst S nr 15 (1995–96)* viser et flertall i Stortingets kirke-, utdannings- og forskningskomité til at i M87 er funksjonell tospråklighet satt som mål for opplæringen. Flertallet i komiteen uttalte videre:

«Et flertall (...) vil vise til at departementet har satt i gang et større forskningsprosjekt for å kartlegge effekten av ulike former for tospråklig undervisning og morsmålsopplæring. Dette flertallet vil avvente konklusjonene i prosjektet før det tas endelig standpunkt til hva slags tospråklig undervisning som bør tas i bruk for å sikre at barn fra andre språklige miljøer kan tilegne seg norsk for å fungere i norsk skole og arbeidsliv. Dette flertallet vil videre be om at det innhentes opplysninger fra andre europeiske land. Komiteens flertall .. vil be departementet komme tilbake til Stortinget med morsmålsundervisning som egen sak. (...) Inntil videre opprettholdes gjeldende ordning og gjeldende praksis i de ulike kommunene.»

7.4.1.2 Forskning og utredning

Forskningsarbeid er gjennomført på dette området, og flere prosjekter pågår. Gjennom Nordisk Ministerråd blir nå forskningsresultatene fra de nordiske landene kartlagt og systematisert. Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet har også tatt initiativ til å innhente og systematisere forskningsresultatene fra andre land og har fått utarbeidet en oversikt over aktuell norsk forskning.

Norges forskningsråd arrangerte en *Konsensuskonferanse* omkring 'Tilpasset språkopplæring for minoritets elever' i januar 1996. Det var svært stor grad av enighet blant forskerne om hvordan språkopplæringen bør tilpasses språklige minoriteter. I konklusjonene fra konferansen heter det bl a at for at barn med et annet morsmål enn norsk skal få en god utvikling av det norske språket, trenger de både uformell kontakt med norsktalende barn og voksne samt systematisk opplæ-

Boks 7.3 Tospråklig undervisning og språklige minoriteters faglige utvikling i matematikk og o-fag.

Prosjektet ble gjennomført 1989–1992 ved Universitetet i Oslo. Målsettingen var å identifisere faktorer som har særlig betydning for minoritets-elevens fagforståelse og utvikling i fag som matematikk og o-fag. Resultatene viser at det er betydelige forskjeller i faglig utvikling mellom de norskspråklige elevene og elevene fra språklige minoriteter. Det er imidlertid en del elever fra språklige minoriteter som klarer seg like godt som elevene med norsk som morsmål. I undersøkelsen har man sett nærmere på en del bakgrunnsforhold og skolebaserte faktorer som kan virke utslagsgivende. Følgende faktorer bidrar positivt til den skolefaglige utviklingen:

- tilgang på hjelp til skolearbeid hjemme
- morsmålet benyttes som omgangsspråk i hjemmet
- norskspråklig barnehagebakgrunn
- norskspråklige lekekontakter, deltakelse i fritidsaktiviteter
- skolens undervisningsorganisering
- tospråklig fagundervisning

Det ser ut til at kombinasjonen langvarig norskspråklig barnehagebakgrunn og norskspråklige kontakter utenom skoletiden, sammen med tospråklig fagundervisning, kan gi et godt grunnlag for skolefaglig utvikling på norsk. Prosjektet konkluderer også med at språklig utvikling og faglig utvikling henger nøye sammen.

ring i norsk som andrespråk. Den systematiske opplæringen er nødvendig for at barnet skal utvikle det norske språket til det nivå som kreves for at språket kan fungere i skolesammenheng som tankeredskap og innlæringsredskap. Denne siden av språket tar det lang tid å utvikle, inntil fem til sju år. Elevene trenger særskilt støtte i norsk hele denne tida, selv om de kanskje i det daglige snakker norsk så godt at de tilsynelatende ikke har problemer. Det er også viktig at elevene får utvikle sitt morsmål. Et utviklet morsmål er avgjørende for barnas kunnskapstilegnelse inntil de kan ha utbytte av undervisningen på norsk. Det er også av stor betydning som redskap for lese- og skriveopplæringen og som støtte for utviklingen av andrespråket, norsk. Morsmålet spiller videre en rolle for identitetsutvikling og for kontakt med familien.

7.4.1.3 Morsmålets plass – prinsipper

I NOU 1995: 12 *Opplæring i et flerkulturelt Norge* tilrår et flertall at det gis lovfestet rett til morsmålsopplæring for alle minoritetsspråklige i grunnskolen. I høringsuttalelsene er det bred tilslutning til at morsmålet må spille en viktig rolle i opplæringen. Det er

Boks 7.4 Minoritetsspråklige elevers skoleprestasjoner

En undersøkelse gjennomført av Høgskolen i Hedmark omfatter elever med persisk, tyrkisk, urdu og vietnamesisk som morsmål som gikk ut av grunnskolen 1993 og 1994. Det er innhentet eksamensresultater og standpunkt karakterer i norsk, norsk som andrespråk og matematikk. I undersøkelsen sammenliknes de faglige resultatene hos elever fra språklige minoriteter og norskspråklige elever. Gruppene sammenliknes også innbyrdes, og det undersøkes om det er forskjeller mellom elever i store byer og mindre byer/landkommuner. Resultatene viser at karakterene til språklige minoriteter jevnt over ligger noe under karakterene til elever med norsk som morsmål. Det er imidlertid store variasjoner mellom de ulike gruppene. Det synes også gjennomgående å være forskjeller i resultater mellom de språklige minoritetene i Oslo og elevene andre steder. Elevene i Oslo får noe dårligere resultater enn elevene ellers i landet.

Boks 7.5 En bedre start

Antirasistisk senter har gjennomført et handlingsrettet forskningsprosjekt som omfattet et koordinert undervisnings- og alfabetiseringsopplegg for punjabi-/urdutalende barn og deres foreldre. Samtlige barn som deltok i dette prosjektet, var barn som allerede tidlig i 1. klasse klarte seg dårlig faglig sett. Undervisningen tok sikte på å utnytte de samlede språklige ressursene, både morsmål og norsk, hos barna og foreldrene. Gjennom et tospråklig undervisningsopplegg fikk både foreldre og barn grunnleggende lese- og skriveopplæring på eget språk og på norsk. Resultatene fra prosjektet viser at de barna som har deltatt i prosjektet, har hatt en positiv utvikling. Foreldrene har fått større muligheter til å kunne støtte barna i deres skolearbeid, bl a gjennom at også de har lært grunnleggende lese- og skriveferdigheter.

imidlertid ulike syn på hvorvidt retten til morsmålsopplæring bør lovhjemles. Lærerorganisasjonene, flere universiteter og høyskoler, samt en rekke små og middels store kommuner, går inn for en lovhjemling av en slik rett, mens andre, bl a Kommunenes Sentralforbund og Oslo kommune, går inn for at morsmålet benyttes som et hjelpemiddel i en overgangsfase.

I den pågående debatten har det festet seg et bilde av at morsmålsundervisningens rolle primært skal være å beholde og videreutvikle hjemlandets kultur og språk i Norge. Disse språk og kulturer har, i motsetning til samisk språk og kultur, sin base i andre land.

Vurderingen av hva som skal være et offentlig ansvar må sees i lys av dette, i tillegg til internasjonale forpliktelser.

Det offentlige har ansvaret for enkeltelevnes utviklings- og utdanningsmuligheter i Norge der norsk er felles språk for kommunikasjon og samhandling. Det er derfor viktig at minoritetsspråklige lærer seg godt norsk. Et vel utviklet morsmål har imidlertid en verdi i seg selv for alle grupper og bidrar til å utvikle identitet og selvfølelse. I tillegg har vi behov for personer med tospråklig og tokulturell kompetanse.

Det offentlige har hovedansvar for at elevene i størst mulig grad når læreplanens mål i de forskjellige fag. Det følger av dette at ansvaret for videre utvikling av elevenes morsmål er begrenset. Hovedansvaret må ligge i hjemmet og hos de ulike minoritetsspråklige gruppene. For flyktninger har imidlertid staten et ansvar for å bidra til vedlikehold av kunnskaper i morsmålet med tanke på eventuell tilbakevending til hjemlandet.

Den opplæring grunnskolen bør gi i og på morsmålet og i norsk som andrespråk, springer ut av prinsippet om enhetsskolen og den enkeltes rett til tilpasset opplæring. Enhetsskolen skal favne alle grupper. Her skal de lære av og leve med forskjeller, uavhengig av kjønn, bosted, sosial bakgrunn, religion, etnisk tilhørighet og funksjonsdyktighet. I enhetsskolen skal barn og unge få del i et felles kunnskaps-, kultur- og verdigrunnlag. Samtidig har alle elever rett til å få opplæring som er tilpasset deres evner og forutsetninger. Dette innebærer at enkeltelever og grupper av elever kan ha behov for særskilte opplæringstiltak for kortere eller lengre tid.

Alle elever skal, gjennom opplæringen i grunnskolen, forberedes til aktiv deltakelse i samfunnet. Dette forutsetter god beherskelse av det norske språket og gode kunnskaper på alle læreplanens områder. Derfor må elevene få grundig opplæring i norsk som andrespråk så lenge de har behov for det. Det er viktig at elevene ikke mister opplæringen i andre fag, mens de lærer norsk. De bør derfor, i den grad det lar seg gjennomføre, få tospråklig fagundervisning inntil de har utbytte av fagundervisningen på norsk. Språkundervisningen og fagundervisningen må ses i sammenheng.

7.4.1.4 Tiltak

Med utgangspunkt i prinsippet om tilpasset opplæring mener regjeringen at elever med begrensede norskerferdigheter bør få den første lese- og skriveopplæringen på morsmålet. Det vil lette innlæringen av tilsvarende ferdigheter på norsk. Morsmålsundervisningen i grunnskolen bør avgrenses til denne perioden, som i det nye læreplanverket er lagt til de fire første årene. Ut over dette kan aktuelle morsmål gis som tilvalgspråk på ungdomstrinnet. I tillegg kan elever få tospråklig fagundervisning inntil de har tilstrekkelig utbytte av undervisningen på norsk.

Regjeringen mener at de ressurser som frigjøres

gjennom denne avgrensningen av morsmålsopplæringen, skal benyttes til styrking av norskopplæringen og til tospråklig fagundervisning.

Siden morsmålsopplæringen primært skal være et middel for å lette læringen i andre fag for elever med begrensede ferdigheter i norsk, mener regjeringen at det ikke er grunn til å foreslå en ubetinget og lovfestet rett til morsmålsopplæring. En lovfesting av en slik rett ville innebære en utvidelse av de ordninger som gjelder. Dessuten vil en rekke praktiske forhold kunne vanskeliggjøre oppfølgingen av en slik rettighet, bl.a. antall elever i kommunen og mulighetene til å skaffe kvalifiserte lærere.

Regjeringen vil imidlertid, i samsvar med internasjonale forpliktelser, legge til rette for at skolen kan bidra til at elevenes ferdigheter i morsmålet utvikles. For flyktninger har myndighetene også et særlig ansvar for å forberede en eventuell tilbakevending.

I en odelstingsproposisjon om ny opplæringslov vil regjeringen foreslå ny lov hjemmel slik at Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet kan gi forskrift om en plikt for kommunene til å gi særskilt opplæring for språklige minoriteter. Morsmålsopplæringens mål vil bli fastsatt i slik forskrift. Forskriften vil danne grunnlag for metodisk veiledning for morsmålsopplæring. Det vil bli utarbeidet egne læreplaner for morsmål som tilvalgsspråk og for norsk som andrespråk. Tilskuddsordningene vil bli endret i samsvar med forslagene som legges fram i denne meldingen.

Opplæring for språklige minoriteter er et relativt nytt område i norsk skole. Ulike tiltak og modeller er blitt prøvd ut, men erfaringer og resultater er i liten grad blitt systematisk vurdert. Det er også behov for å stimulere kommuner og skoler til videreutvikling og nye tiltak for å bidra til å bedre kvaliteten på opplæringen og øke læringsutbyttet for elevene.

I arbeidet med å gi opplæring som er tilpasset elevenes forutsetninger, er det viktig å ha hjelpemidler for å kartlegge kunnskaper og ferdigheter. Regjeringen mener at det fortsatt er nødvendig å prioritere forsknings- og utviklingsarbeid på dette området.

Det er viktig å styrke kontakten med elevenes hjem. Det må arbeides videre med å utvikle kontaktformer med de foresatte, slik at de kan bli aktive støttespillere for barnas skolegang.

7.4.2 Skolefritidsordning og leksehjelp

Virkemidler må også settes inn utenfor klasserommet. Deltakelse i skolefritidsordningen gir, på samme måte som barnehagen, minoritetsspråklige barn muligheten til å utvikle sine ferdigheter i norsk gjennom lek og samvær.

Mange familier med innvandrerbakgrunn bruker ikke skolefritidsordningene. Dette kan blant annet henge sammen med kostnadene, med at mange ikke har behov for tilsyn, og med at mange heller deltar i egenorganisert undervisning. I arbeidet med å få flere barn med innvandrerbakgrunn til å delta i skolefritids-

ordningene må det legges vekt på at disse barna kanskje ikke først og fremst har tilsynsbehov, men behov for sosiale og norskspråklige kontakter.

Organisert leksehjelp har vist seg å være et godt virkemiddel for å gi barn og ungdom med innvandrerbakgrunn de samme mulighetene som andre elever til å gjennomføre utdanningen. Erfaringene fra eksisterende prosjekter er gode både med hensyn til trivsel, mestring av utfordringer i skolen og i hverdagen, og med hensyn til deltakelse i ulike fritidsaktiviteter. God planlegging av det faglige innholdet er viktig, og det kan også være nyttig å ha tverretattlig samarbeid. Videre er det nødvendig å legge vekt på å nå fram med god informasjon om tilbudet. Også for elever i videregående opplæring kan tilbud om leksehjelp være viktig.

Spesielt tilpassete tilbud i sommerferien kan også bedre minoritetsspråklige barns ferdigheter i norsk.

Boks 7.6 **Leksehjelp i Oslo indre øst**

'Leksehjelp indre øst' er et samarbeid mellom to bydeler, skolesjefens kontor og Etat for barn og familie. Prosjektet startet i 1995 og avsluttes i 1998. Barne- og familiedepartementet bidrar med midler. Prosjektet har som formål å gi minoritetsspråklig ungdom i de to bydelene leksehjelp og annen støtte til skolearbeidet for å styrke mestringsevnen og fremme positiv integrering i skole og samfunn. Det er stor søknad til tiltaket og tilnærmet like mange jenter som gutter deltar. Prosjektet evalueres løpende av forskere fra Pedagogisk Forskningsinstitutt ved Universitetet i Oslo, og så langt har arbeidet gitt gode resultater.

7.4.3 Videregående opplæring

7.4.3.1 Mål og utfordringer

Videregående opplæring skal kvalifisere for høyere utdanning og arbeid i tillegg til aktiv samfunnsdeltakelse. Antall minoritetsspråklige elever i videregående opplæring har økt betydelig fra midten av 1970-tallet. I 1975 var det registrert 30 elever med slik bakgrunn i videregående opplæring i Oslo. I dag utgjør de ca 20 prosent av elevene i Oslo, mens det i landet som helhet er omkring 7 000 elever og lærlinger fra denne gruppen i videregående opplæring. Ifølge SSB (1994) var ca seks prosent av elevene i videregående opplæring utenlandsfødte, og 70 prosent av disse kom fra land i Asia, Afrika og Latin-Amerika.

Med reform 94 fikk all ungdom mellom 16 og 19 år som har gjennomført niårig norsk grunnskole eller tilsvarende, lovfestet rett til videregående opplæring i tre år. Opplæringen fører fram til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller dokumentert delkompetanse. Innen yrkesfaglige studieretninger gis deler av opplæ-

ringen i bedrift. Retten til videregående opplæring omfatter alle som har permanent eller midlertidig oppholdstillatelse i Norge. Enslige mindreårige asylsøkere kan tas inn til videregående opplæring dersom de har det generelle grunnlaget for inntak, men de har ikke krav på å få fullføre skoleåret dersom de får avslag på søknaden om opphold.

Fylkeskommunene har dessuten plikt til å sette av et visst antall plasser til søkere uten lovfestet rett og å sikre voksne gode og tilpassete tilbud. For ungdom som ikke har fast arbeid, ikke har søkt eller tatt imot opplæringsplass eller har sluttet utdanningen midt i skoleåret, har fylkeskommunen en oppfølgingstjeneste.

Når søkerne er tatt inn i videregående opplæring, er det fylkeskommunenes ansvar å tilrettelegge tilbudet. Søkere med rett til videregående opplæring, som etter sakkyndig vurdering har særlige behov for tilrettelagt opplæring på grunn av språklige problemer, kan få opplæring i inntil fem år.

Det er et mål å tilrettelegge videregående opplæring for samtlige målgrupper slik at hver enkelt utnytter sine ressurser. Elever og lærlinger i videregående opplæring representerer et kulturelt, religiøst og språklig mangfold. Videregående opplæring skal kvalifisere for høyere utdanning og arbeid i tillegg til aktiv samfunnsdeltakelse. Å sikre at elever med innvandrerbakgrunn rekrutteres til og gjennomfører videregående opplæring på lik linje med andre, å lette adgangen for voksne innvandrere til videregående opplæring og å gi uttelling for medbrakt kompetanse, er viktige. Dette kan igjen føre til større grad av deltagelse i det norske samfunn, til verdiskaping og økt sysselsetting.

Evalueringen av reformen viser at minoritetsspråklige elever fortsatt har noe svakere rekruttering og resultater enn andre elever i videregående opplæring. Det er også færre som gjennomfører opplæringen. Det ser imidlertid ut til at de som velger allmennfaglige studieretninger, klarer seg bedre enn dem som velger yrkesfag, at de som får tilrettelagte tilbud, klarer seg bedre enn dem som går i ordinære klasser, og at jenter klarer seg bedre enn gutter. Frafallet er gjennomsnittlig høyere for minoritetsspråklige enn for andre, og høyere for gutter enn for jenter. Mulige årsaker til frafall er manglende faglige forutsetninger, motivasjon, psykiske traumer hos flyktninger eller mangelfulle norskkunnskaper. En undersøkelse fra Fagopplæringskontoret i Oslo tyder på at ungdom med innvandrerbakgrunn har spesielle problemer med å få lærlingplass.

Staten gir tilskudd til ekstra språkopplæring for elever fra språklige minoriteter (fremmedspråklige) og samiske elever. Ordningen for de minoritetsspråkliges del er begrenset til dem som ikke har vært elever i norsk grunnskole, eller har gått der forholdsvis kort tid. Tilskuddet kan brukes til støtteundervisning i eller på norsk eller morsmål, til tolærersystem eller til å organisere egne grupper, klasser eller innføringskurs. Fylkeskommunene avgjør hvordan midlene skal brukes. Tilskuddsordningen omfatter ikke personer som

har hatt ekstra språkopplæring i grunnskolen i tre år eller mer, personer som er født i Norge, personer som har oppholdt seg i landet i ti år eller mer etter fylte 16 år eller utvekslingselever.

Undervisningen organiseres på ulike måter avhengig av antallet elever fra språklige minoriteter ved den enkelte skole og hvor omfattende behov for tilrettelegging de har. Midlene brukes i all hovedsak til ekstra opplæring i og på norsk. Bare i svært liten grad tilbys støtteundervisning på elevenes morsmål.

Det er ikke spesielle krav til norskkunnskaper for inntak til videregående opplæring. Elever fra språklige minoriteter kan i samråd med sakkyndig instans velge om de vil følge læreplanen i norsk som andrespråk eller læreplanen i norsk. Læreplanen i norsk som andrespråk gir samme formelle kompetanse som læreplanen i norsk. Elever fra språklige minoriteter kan ta eksamen i morsmålet sitt som B- eller C-språk i stedet for 2. eller 3. fremmedspråk. De må ta eksamen som privatister, siden det ikke gis undervisning i alle språk i videregående opplæring.

Engelsk er obligatorisk i alle studieretninger. Siden mange kommer fra land der engelsk ikke er en del av grunnopplæringen, og/eller har vært fritatt for engelsk i grunnskolen, har en del mangelfulle engelskkunnskaper når de begynner i videregående opplæring.

7.4.3.2 Tiltak

Regjeringen mener det er viktig at minoritetsspråklige elever som har behov for det, får tilrettelagt opplæring inntil de kan følge den ordinære undervisningen. God rådgiving og pedagogisk psykologisk tjeneste er også viktig for å motvirke frafall. Dette er et fylkeskommunalt ansvar.

Siden rekrutteringen til videregående opplæring fortsatt er lavere blant språklige minoriteter enn andre, bør en sette inn tiltak som kan stimulere til økt rekruttering. Det er vesentlig med god informasjon, rådgiving, samarbeid skole – hjem og positive forbilder.

Skolene, bedriftene og fylkeskommunene må gjøre en ekstra innsats for å skaffe plasser for læringer fra språklige minoriteter. Det må også bli lettere å gi minoritetsspråklige elever i yrkesfaglige studieretninger praksis i bedrifter allerede i skoledelen av opplæringen. På denne måten kan elevene selv få bedre kjennskap til arbeidslivet, og arbeidsgiverne kan bli kjent med elevene før de skal ut i lære.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet vil foreta en gjennomgang av de tilskuddsordninger som berører minoritetsspråklige for å se om det er behov for endringer.

Statistikkgrunnlaget må forbedres. Kunnskaper og erfaringer som er viktige som grunnlag for videre arbeid, må systematiseres.

7.4.4 Høyere utdanning

7.4.4.1 Mål og utfordringer

Våren 1994 var det registrert omkring 1 000 utenlandsfødte elever som fullførte videregående kurs II. Av

disse var vel 300 (31,9 prosent) registrert ved universitet eller høyskole samme høst. Tilsvarende prosent for øvrige elever var 24,6. Høsten 1994 var det registrert nær 8 000 studenter med innvandrerbakgrunn i høyere utdanning.

For å komme inn i høyere utdanning må søkere fylle de krav til generell studiekompetanse og eventuelle tilleggskrav som er fastsatt av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Søkere som ikke har norsk, samisk, svensk eller dansk som morsmål, må som regel dokumentere norskkunnskaper på et visst nivå. Enkelte studentgrupper er unntatt fra dette kravet, men de må regne med forlenget studietid.

Selv om norskkunnskapene blir dokumentert, viser erfaringer at studenter med innvandrerbakgrunn likevel ikke greier å gjennomføre studier på normert tid. Ved enkelte institusjoner er det etablert ordninger med egne kurs i norsk/norsk fagspråk. Dette vil normalt være et valgfritt tilbud til studentene, og undervisningen kommer i tillegg til det ordinære studiet. Erfaringene viser at studentene ikke benytter seg av dette tilbudet i særlig grad. Ved noen utdanninger er det etablert obligatoriske norskkurs som på et gitt nivå i studiet må være gjennomført og bestått før studentene kan gå videre i fagstudiet.

Det er ønskelig at flere med innvandrerbakgrunn tar høyere utdanning. Dette gjelder særlig for utdanninger som gir kompetanse for yrker med stor kontaktflate utad, som helse- og sosialfaglige utdanninger, lærerutdanninger, politiutdanning mv. Personer i slike yrker fungerer ofte som rollemodeller for barn og ungdom, og en økt andel innvandrere i disse yrkene vil kunne være et positivt signal for andre.

Økt rekruttering kan oppnås gjennom bevisstgjøring om betydningen av høyere utdanning. Aktivt rekrutteringsarbeid må begynne allerede i videregående skole. Det kan dessuten gjøres gjennom andre kanaler enn skole-/opplæringssystemet. Politihøgskolen har f.eks. tilpasset sine generelle opptakskrav og har dessuten hatt rekrutteringskampanjer rettet mot innvandrer miljøer. Dette har ført til økt søkning til utdanningen.

7.4.4.2 Spesielt om lærerutdanningen

Pedagogisk arbeid i et flerkulturelt samfunn gir nye utfordringer for lærere og ledere på alle nivåer i utdanningssystemet, fra barnehage til voksenopplæring. Det er derfor nødvendig å se nærmere på innholdet i den utdanningen som kvalifiserer for slikt arbeid. I *NOU 1996: 22 Lærerutdanning. Mellom krav og ideal*, er den framtidige lærerutdanningen utredet. Det vurderes også om et migrasjonspedagogisk perspektiv skal inngå som obligatorisk del av studiet. Grunnutdanning for lærere vil bli drøftet i en egen stortingsmelding på bakgrunn av *NOU 1996: 22*. Regjeringen vil alt nå signalisere at det vil bli foreslått å lempe på kravene til norsk sidemål i lærerutdanningen for studenter fra språklige minoriteter.

Det er i dag tilsatt omkring 1 100 morsmåls lærere i

Norge. Ikke alle har godkjent lærerutdanning. Tospråklige lærere/førskolelærere skal bidra til at elevene klarer å tilegne seg kunnskaper selv om deres norskkunnskaper ennå ikke er godt nok utviklet som redskap for faglig forståelse. En bredt sammensatt lærergruppe kan også bidra til at skolen og barnehagen gjenspeiler det språklige og kulturelle mangfoldet i samfunnet.

NOU 1995: 12 Opplæring i et flerkulturelt samfunn peker på behov for kompetanseheving for alle lærere. Det er nødvendig med innsikt i migrasjonspedagogikk, mange trenger norsk som andrespråk integrert i sin utdanning, og alle lærere trenger kunnskaper om språklige minoriteters særlige behov. Ved flere av de statlige høyskolene gis det i dag tilbud om videreutdanning for lærere i fag som bl.a. migrasjonspedagogikk, flerkulturell pedagogikk, tospråklighetspedagogikk og norsk som andrespråk. Det er også etablert en egen pedagogisk utdanning for morsmålslærere. I forbindelse med Reform 94 er det utarbeidet rammeplaner for etterutdanning i migrasjonspedagogikk og i norsk som andrespråk for lærere og instruktører i videregående opplæring. En undersøkelse viser at nær 3 000 lærere har gjennomført videreutdanning innenfor migrasjonsrelaterte fagområder.

7.4.4.3 Tiltak

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet vil få utredet tiltak som kan bedre rekrutteringen av minoritetsspråklige studenter til høyere utdanning generelt og særlig til profesjonstudier med stor kontaktflate mot befolkningsgrupper med innvandrerbakgrunn.

Fra høsten 1997 vil det bli etablert et videreutdanningstilbud i flerkulturell forståelse ved fire høyskoler. Målgruppe for studiet er i første rekke lærere, polititjenestemenn og personale innen helse- og sosialomsorg.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet vil ta initiativet til at det for en periode på 6–8 år etableres to kvalifiseringssentra for lærere som underviser minoritetsspråklige. Sentrene vil bli etablert i samarbeid med ett eller flere høyere læresteder, med Statens utdanningskontorer i aktuelle regioner og i samarbeid med Oslo kommune og andre interesserte kommuner. Ut fra andelen minoritetsspråklige elever er det naturlig at det ene sentret ligger i Oslo.

Regjeringen mener at spørsmålet om hvilke krav undervisningen i et flerkulturelt skolemiljø stiller til den framtidige utdanningen for lærere må ses i sammenheng med lærerutdanning generelt og behandles i den planlagte stortingsmeldingen om dette.

7.5 BARNEVERN

7.5.1 Mål, utfordringer og strategier

Formålet i lov om barneverntjenester av 17. juli 1992 er:

- å sikre at barn og unge som lever under forhold

som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid

- å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår

Verdikonflikter kan oppstå i en situasjon der barnevernet griper inn. Barneverntjenesten møter innvandrerfamilier som ser annerledes på hva som er god oppdragelse og til barnets beste. Mange innvandrere er ukjente med barnevernloven, barneverntjenesten og med velferdssamfunnets måte å gripe inn på når et barn har alvorlige problemer. I en slik situasjon stilles barneverntjenestens rolle som både kontrollør og hjelper overfor nye utfordringer.

Barnevernet er ett av de områder der rammen for det flerkulturelle samfunnet settes på prøve. Gjennom oppdragelse av barna fører vi vårt verdisyn videre til neste generasjon, og bidrar til å legge grunnlaget for barnas identitet. En åpen dialog må føres der det er behov for nye løsninger.

Hovedstrategien for å sikre at barn med innvandrerbakgrunn får et godt tilbud i barnevernet, er å utvikle mer egnede tilbud. Likeså skal informasjonen om norsk barnevern styrkes for å øke forståelsen mellom ansatte i barneverntjenesten og de som skal motta hjelp. En profesjonell tolketjeneste er et nødvendig redskap i dette arbeidet (jf kap 5.6).

7.5.2 Kontakt med barn og familier med innvandrerbakgrunn

7.5.2.1 Kunnskapsgrunnlag

Det finnes idag lite statistikk som beskriver gruppens kontakt med eller behov for hjelp fra barneverntjenesten. Statistikken viser at det er et større antall barn som omfattes av barneverntiltak i de større kommunene i landet, og det gjelder både for familier med innvandrerbakgrunn og andre. Barne- og familiedepartementet vil, i samarbeid med Statistisk sentralbyrå, igangsette et eget statistikkprosjekt som vil gi nærmere oversikt over hvilken type hjelp den enkelte familie med innvandrerbakgrunn mottar.

7.5.2.2 Barneverntjenesten og familier med innvandrerbakgrunn i Oslo

Av Oslos befolkning har ca 22 prosent innvandrerbakgrunn i aldersgruppen 0–19 år. I overkant av en prosent kommer fra vestlige land og ca 21 prosent fra land utenom vesten. Barneverntjenesten i Oslo behandlet 2 308 undersøkelsessaker i 1995. 41 prosent av sakene omhandlet barn og unge med innvandrerbakgrunn. Hver sak omhandler ett barn. Det er ukjent hvor mange saker som ble henlagt, og hvor mange familier med innvandrerbakgrunn som var involvert. I disse familiene er det gjennomgående flere barn i hver familie blant de som kommer i kontakt med barneverntjenesten enn gjennomsnittet. Andelen barn og unge med innvandrerbakgrunn under frivillige hjelpetiltak var 38 prosent, og omfattet drøyt 600 barn og ungdom. 33

prosent av de barn og unge Barnevernvakten kom i kontakt med i 1995, hadde innvandrerbakgrunn (tallene er hentet fra *Bystyremelding nr 1 1996* fra Oslo kommune).

7.5.3 Tiltak for kvalitetsheving

Regjeringen vil sikre en kvalitetsheving av barneverntjenesten overfor personer med innvandrerbakgrunn ved å følge opp Barne- og familiedepartementets handlingsplan 'Barn og ungdom med innvandrerbakgrunn' fra 1995. Det gjelder særlig på følgende områder:

Bedre informasjon

For å sikre at de familiene som kommer i kontakt med tjenesten forstår hva barnevernpersonalet ønsker å formidle, bør de ansatte sikres en faglig veiledning med sikte på å bedre deres evne til kommunikasjon over kulturgrensene. Tjenesten bør også bevisst rekruttere personale med tokulturell kompetanse.

Barne- og familiedepartementet vil utarbeide informasjonsmateriell om barneverntjenesten i Norge på aktuelle språk. I denne forbindelse skal det også innhentes kunnskap om hvordan barn og familier med innvandrerbakgrunn som mottar hjelp, ser på tjenesten.

I samarbeid med Sosial- og helsedepartementet vil Barne- og familiedepartementet sørge for at også informasjonsmateriell om foreldreveiledning tilpasses foreldregrupper med innvandrerbakgrunn. Dette gjelder ikke bare barnevern, men også innenfor andre områder der barn og unge er representert.

Det er videre behov for autoriserte tolker som behersker det helse- og sosialfaglige begrepsapparatet. Dette er spesielt viktig ut fra et rettssikkerhetsperspektiv. Utvikling av tolketjenesten vil bli vurdert i samarbeid med Kommunal- og arbeidsdepartementet (jf kap 5.6).

Økt kompetanse hos ansatte

Det er et økende behov for å styrke den faglige kunnskapen og kompetansen hos ansatte i barneverntjenesten i saker som berører familier med innvandrerbakgrunn. Særlig må det tas sikte på å heve kompetansen når det gjelder å ivareta behovene hos kvinner med innvandrerbakgrunn i en konfliktsituasjon.

Barne- og familiedepartementet vil arbeide for å tilpasse etterutdanningstilbudene rettet mot barneverntjenesten, spesielt i de større byene, med sikte på å øke kompetansen om disse spørsmål. Departementet tok i 1996 initiativet til igangsetting av etterutdanning ved høyskolene i Oslo og Sør-Trøndelag for ansatte i barneverntjenesten som arbeider med familier med innvandrerbakgrunn. Denne etterutdanningen gjennomføres også i Rogaland. Det vurderes å arrangere tilsvarende etterutdanningskurs i Troms.

Departementet vil arbeide for å styrke veiledningstilbudet for ansatte i barneverntjenesten. Det må i

denne forbindelse vurderes hvordan nødvendig spesialkompetanse blant dem som skal ivareta veilednings- og konsultasjonsoppgavene skal sikres, og hvordan det kan bygges opp systematiserte veiledningstilbud. Barne- og familiedepartementet vil også bidra til økt kompetanse i det fylkeskommunale tiltaksapparatet, i første rekke for personalet i barneverninstitusjonene.

I samarbeid med Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet vil departementet ta sikte på å styrke det flerkulturelle aspektet i grunnutdanningen for barnevernpedagoger og sosionomer. Det vil også bli satt i verk tiltak for å øke antallet studenter med innvandrerbakgrunn innen barnevernfaglige studieretninger. Dette arbeidet vil gis prioritet. Det er også viktig at barneverntjenesten og det øvrige hjelpeapparatet aktivt rekrutterer personale med innvandrerbakgrunn.

Metode- og tiltaksutvikling

Barne- og familiedepartementet vil videreføre arbeidet med metode- og tiltaksutvikling for barneverntjenestens arbeid med barn og familier med innvandrerbakgrunn, blant annet gjennom forsøks- og utviklingsmidler. Aktuelle prosjekter som allerede er satt i gang er:

- Et prosjekt i samarbeid med barnevernvakten i Oslo, som skal utvikle nye metoder for å bedre oppfølgingen av barn som i en akutt situasjon kommer i kontakt med barnevernet. Målet er å sikre den videre oppfølgingen i bydelsbarnevernet, særlig overfor barn og unge med innvandrerbakgrunn.
- Prosjektet 'Ressursmobilisering rundt flyktningbarn og -unge og deres familier' skal drive nettverksarbeid overfor flyktningfamilier i Skien kommune. Prosjektet vil være et viktig bidrag til utvikling av arbeidsmetoder, formidling og veiledning spesielt overfor barn og familier med flyktningbakgrunn.

Et helhetlig og målrettet fylkeskommunalt tilbud

Barn og ungdom med innvandrerbakgrunn som kommer i kontakt med barneverntjenesten, kan ha behov for andre tiltak enn de som tjenesten idag disponerer. Dersom de plasseres på en ordinær barne- eller ungdomsinstitusjon, kan det føre til at problemene forsterkes. Det er derfor vesentlig at kvalitetssikring og utforming av tiltakene tar hensyn til barn og unges ulike kulturelle premisser. I en utredning om de faglige forutsetningene for arbeid med ungdom plassert etter lov om barneverntjenester §§ 4-24 og 4-26 fra 1995, foreslås mange tiltak for kvalitetssikring. Departementet vil sammen med aktuelle kommuner og fylkeskommuner prøve ut alternative plasseringsmuligheter for barn og unge med innvandrerbakgrunn. Barne- og familiedepartementet vil også videreutvikle og evaluere bruken av familier med innvandrerbakgrunn som fosterhjem, slik at en får et bedre grunnlag for å utvikle tiltak på dette feltet.

Det er eksempler på at ungdom øver vold mot ung-

dom. Særlig har de såkalte «barneranerne» i Oslo blitt mye omtalt i media. Selv om antallet ran ikke er høye blant ungdom med innvandrerbakgrunn enn blant annen ungdom, tyder det på at gjengdannelser i noen tilfeller kan bidra til voldsbruk blant innvandrerungdom. Barne- og familiedepartementet vil i samarbeid med Sosial- og helsedepartementet styrke det oppsøkende arbeidet overfor ungdom gjennom prosjekter rettet mot spesielle ungdomsgrupper, herunder ungdom med innvandrerbakgrunn. Departementet vil blant annet i samarbeid med Oslo kommune bidra til at det blir etablert konfliktløsningsteam innenfor det oppsøkende ungdomsarbeidet. Særlig vil det legges vekt på å rekruttere personale med innvandrerbakgrunn til disse teamene. Departementet vil videre vurdere innholdet og kvaliteten på tiltakene rettet mot barn og unge med alvorlige atferdsproblemer med henblikk på å tilpasse tiltakene bedre til hjelpebehovene hos barn og unge med innvandrerbakgrunn.

Utvikle gode forebyggende tiltak og bedre det tverretatlige samarbeidet

Barne- og familiedepartementet vil sammen med de aktuelle kommunene videreutvikle planene for forebyggende tiltak i barnevernet, slik at det utvikles gode hjelpetilbud overfor barn, ungdom og familier med innvandrerbakgrunn. Det er nødvendig å vurdere om dagens forebyggende tiltak gir de resultater som ønskes eller om det bør utvikles nye og mer varierte tiltak og arbeidsmetoder. Forebyggende arbeid bør også rettes inn mot å støtte og hjelpe enslige mødre med innvandrerbakgrunn, en gruppe som er særlig sårbar i dagens samfunn.

Det er viktig å trekke foreldrene med i arbeidet med barna. For de berørte foreldre vil dette ofte bety at de deltar i barnas skole- og fritidsaktiviteter i større grad enn i dag.

Erfaringene fra forebyggende barneverntiltak bør

Boks 7.7 Forebyggende barneverntiltak

I Oslo er det gjennomført et treårig forsøk med forebyggende barneverntiltak med sikte på å skape et bedre samarbeid mellom skole og hjem ved foreldresamlinger. Forsøket omfatter blant annet leksehjelp, hvor målet er å innarbeide gode lekselesingsrutiner, språktrening og skape bedre samhold i klassene. Det skal også gi informasjon om barneverntjenestens arbeid. I Trondheim er det satt i gang forsøk der en samarbeider med innvandrerfamilier gjennom en modell som kalles 'familiegruppekonferanser'. Her trekkes «storfamilien» inn for å få hver enkelt som betyr noe for barnet til å bidra til en positiv utvikling. Målet er å bedre samspillet i familien og hindre at eventuelle problemer får utvikle seg. Det finnes også eksempler på tiltak som med godt resultat involverer mødre.

kunne videreutvikles. Det er behov for å arbeide videre med sikte på bedre tilrettelegging for løpende, forpliktende samarbeid mellom ulike etater både på kommunalt og fylkeskommunalt nivå for å sikre en god utnyttelse av kunnskap og ressurser på feltet.

7.5.4 Tiltak for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger

De enslige mindreårige asylsøkerne og flyktningene som kommer til landet uten foresatte er en spesielt utsatt gruppe. Barneverntjenestens oppgaver i forhold til disse er å yte hjelp, dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter barnevernloven, både ved opphold i mottak og ved bosetting for øvrig. Det er av stor betydning at disse barna så raskt som mulig kan gis gode omsorgstilbud. Like viktig er det å utvikle gode helsetilbud for denne gruppen. Også i utdanningssammenheng er enslige mindreårige en utsatt gruppe. I et rundskriv til kommunene peker Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet på at det er viktig at unge med innvandrerbakgrunn som mangler grunnskole eller tilsvarende for å ha rett til videregående opplæring, får muligheten til å gjennomføre grunnskoleopplæring for voksne så snart som mulig.

Barne- og familiedepartementet vil arbeide videre med å finne fram til gode og varierte omsorgstiltak for enslige mindreårige flyktninger og asylsøkere i kommunene. Departementet vil som en del av dette vurdere behovet for utvikling av statistikk og forskning på området for å få mer kunnskap om egnede tiltak. Det er også viktig at innvandrer- og flyktningorganisasjo-

Boks 7.8 Særskilt kommunalt tilskudd

Ordningen med refusjon til kommunene av barnevernmidler til enslige mindreårige flyktninger og asylsøkere ble fra 1. januar 1996 lagt om fra å være en statsrefusjon til å bli et fast årlig rammetilskudd knyttet til det enkelte barn. Fylkeskommunene får fortsatt refusjon for sine faktiske utgifter til barneverntiltak etter lovverket. Omleggingen sikrer kommunene tilfredsstillende gjennomsnittlig utgiftsdekning, samtidig som tilskuddets størrelse blir forutsigbart og ordningen lett å administrere. Målet er å bidra til at enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger kan bosettes i kommunene så raskt som mulig. Rammetilskuddet, sammen med refusjonsordningen til fylkeskommunene, gjør det mulig å legge forholdene til rette for at de enslige mindreårige asylsøkerne og flyktningene kan gis et godt omsorgstilbud tilpasset de lokale forhold. Rammetilskuddet for 1997 er på 80 000 kroner pr barn. Tilskuddet utløses når barnet bosettes i en kommune og utbetales til og med det året barnet fyller 18 år. I 1996 utløste 277 barn tilskudd.

nene trekkes med i kommunenes arbeid når det gjelder å bygge opp nettverk omkring den enkelte unge og for å kunne planlegge gode fritidstilbud. *Regjeringen vil styrke samarbeidet med kommuner og frivillige organisasjoner for å utvikle gode tilbud overfor enslige mindreårige.*

Det er behov for å styrke den lokale kompetansen i arbeidet med enslige mindreårige flyktninger og asylsøkere. Barne- og familiedepartementet vil sammen med Utlendingsdirektoratet ta initiativet til økt samarbeid med de største mottakskommunene ved bosetting. På bakgrunn av de erfaringer det pågående utviklingsarbeidet gir, vil det eventuelt kunne bli aktuelt å utarbeide egne etterutdanningskurs rettet mot kommunale saksbehandlere med et særlig ansvar for innvandrere og flyktninger, inkludert enslige mindreårige.

7.5.5 Tvangsekteskap

Gjennom sin praksis kan barneverntjenesten i enkelte tilfeller komme i kontakt med mindreårige med innvandrerbakgrunn som søker hjelp fra tjenesten fordi hjemmesituasjonen er problematisk eller fordi de opplever å bli presset til ekteskap. Barne- og familiedepartementet har som mål å videreutvikle hjelpetilbudet for unge jenter og gutter som har brutt ut av en vanskelig familiesituasjon, herunder tiltak som kan forebygge tvangsgifting.

Etter at den nye ekteskapsloven, lov av 4. juli 1991 nr 47, trådte i kraft, er det framkommet opplysninger som tyder på at tvangsgifting av jenter og gutter fra enkelte grupper forekommer i større grad enn tidligere antatt. Ifølge loven er ekteskap inngått under tvang ugyldige (jf lovendring fom 1. januar 1995). Barne- og familiedepartementet vil kartlegge situasjonen for å vurdere hva som kan gjøres for å forhindre tvangsekteskap. Dette er imidlertid et felt det ikke er forsket mye på verken i Norge eller i Norden for øvrig. Det er i første rekke behov for mer dokumentasjon før egnede tiltak kan utvikles.

7.6 KVINNER OG LIKESTILLING

7.6.1 Mål og utfordringer

Familiepolitikk og likestillingspolitikk er nært forbundet med hverandre. Familiepolitikken er basert på at både kvinner og menn skal kunne kombinere yrkesdeltagelse og omsorg. Det har vært viktig å utvikle rettigheter som gir kontinuitet i kvinners yrkesaktivitet når de blir mødre, og samtidig tilrettelegge for at fedre tar en større del av omsorgsansvaret. Familiepolitikken er bygget rundt disse to aksene; kvinnelig yrkesdeltagelse og mannlig omsorgsdeltagelse. Likestillingspolitikken, som bygger på likestillingsloven, tar sikte på at kvinner og menn skal ha like muligheter til utdanning, arbeid, og kulturell og faglig utvikling. Likestillingsperspektivet skal også ligge til grunn i det flerkulturelle samfunn.

Kvinner med innvandrerbakgrunn er ingen homo-

gen gruppe. Deres situasjon vil variere avhengig av nasjonal opprinnelse, utdanningsbakgrunn, sosial bakgrunn og deres aktuelle sosio-økonomiske situasjonen i Norge. Det er derfor ikke gitt at familiepolitikken og likestillingslovens intensjoner vil bli sett på som relevant i familier med en annen oppfatning av kjønnsroller.

Målet er at også kvinner med innvandrerbakgrunn skal kunne velge i hvilken grad de vil benytte seg av de muligheter likestillingspolitikken gir. For å oppnå dette er det nødvendig å gi dem og deres familie og nettverk tilstrekkelig innsikt i hva likestilling mellom kvinner og menn i Norge betyr i dagliglivet.

Viktige målgrupper for informasjonen er særlig:

- kvinner som mangler formell grunnutdanning fra hjemlandet og/eller er analfabeter
- kvinner som har mistet sitt eget nettverk gjennom utstøtelse fra familie eller nettverk i Norge
- kvinner som lever isolert og som er gift med norske menn
- kvinner utsatt for vold, mishandling og seksuelle overgrep

7.6.2 Tiltak

Regjeringen legger vekt på å sikre at kvinner får del i de generelle tiltak for levekårsforbedringer som denne meldingen legger opp til. I tillegg er det nødvendig med tilrettelagte tiltak som:

- *nettverksbygging, som ledd i selvstendigjøring og likestilling for skilte, enslige og isolerte kvinner i samarbeid med innvandrerorganisasjoner*
- *etablering av alternative tiltak i tillegg til de eksisterende krisesentrenes midlertidige tilbud om krisehjelp*
- *utvikling av metoder for å formidle informasjon om familiepolitikk og likestilling i samarbeid med innvandrerne selv og deres organisasjoner*
- *samråd for å drøfte ulike syn på familiepolitikk og likestilling*

7.7 HELSE OG OMSORG

7.7.1 Mål og utfordringer

Retten til ytelser fra offentlige helsetjenester i Norge er regulert i flere lover. Felles for disse lovene er at de søker å bidra til en best mulig utnyttelse av helse- og omsorgstjenestenes ressurser, til det beste for hele befolkningen. Dette gjelder uavhengig av pasientens nasjonalitet.

Også utenlandske statsborgere som oppholder seg ulovlig i Norge vil ha rett til øyeblikkelig hjelp. Kravet til at helsepersonalet skal utøve sin virksomhet forsvarlig, gjør at de i helt spesielle situasjoner trolig også vil få behandling ut over øyeblikkelig hjelp-tilfeller. Barn har rett til nødvendig helsehjelp i den kommunen der de oppholder seg, selv om de oppholder seg ulovlig i landet. Kommunene har videre oppgaver knyttet til å begrense epidemier og å hindre

smitte, samt tilsynsoppgaver når det gjelder hygieniske forhold i forsamlingslokaler og kirker. Disse gjelder uavhengig av den enkeltes rett til å oppholde seg i landet.

Det daværende Helsedirektorat utarbeidet i 1993 retningslinjer for helsetjenestetilbud til innvandrere og asylsøkere. Retningslinjene gir informasjon om tilretteleggelse av helsetjeneste, tolketjeneste, psykososiale tjenestetilbud for flyktninger, opplegg for helseundersøkelse av asylsøkere og innvandrere samt økonomiske forhold knyttet til helsetjenesten. En undersøkelse avdekket imidlertid at kommunene har ulik praksis på dette området. Statens helsetilsyn har derfor satt i gang et prosjekt for å sikre gjennomføringen av retningslinjene og for å oppnå en mer enhetlig praksis. I 1993 ble det også utarbeidet detaljerte retningslinjer for helseundersøkelse og vaksinasjoner av barn fra land utenfor Vest-Europa. Disse retningslinjene skal også revideres. *Regjeringen ønsker å gjennomgå helsetilbudet for nyankomne flyktninger og innvandrere.*

7.7.2 Kunnskapsstatus

Det er utført få systematiske studier i Norge av innvandreres og flyktingers helse, og deres bruk av helse- og omsorgstjenester. Derfor er det vanskelig å beskrive helsetilstanden hos innvandrere og flyktninger. Flere samfunnsvitenskapelige og medisinske studier er under utarbeidelse, og den kunnskapen vi får i løpet av 1–2 år vil gi et bedre grunnlag for utformingen av politikken på området. Kunnskap på dette feltet er viktig for å nå målet om sosial likhet og rettferdighet for hele befolkningen.

En meget stor andel av innvandrerne i Norge er barn og unge fra land utenom Vest-Europa og USA (jf kap 4.4.1). Kunnskapen om helsetilstanden og behovet for helsetjenester hos barn og unge med innvandrerbakgrunn skal derfor prioriteres.

Enkelte studier i Norge kan tyde på at innvandrere i mindre grad enn nordmenn bruker offentlige omsorgs- og helsetjenester når de har behov for det. En årsak til dette kan være at mange innvandrere kommer fra land der den offentlige omsorgen er dårlig utviklet og privat familieomsorg må dekke de fleste behov. Det er også forhold som tyder på at de tiltakene og tilbudene som eksisterer, ofte er lite kjent og dårlig tilgjengelige. Forøvrig er innvandreres bruk av helse- og omsorgstjenester ikke kartlagt.

Regjeringen ser forskning og dokumentasjon som et satsningsområde. Det er særlig viktig å få kartlagt:

- forekomsten av sykdom i innvandrerbefolkningen sammenlignet med den øvrige befolkningen i Norge
- bruken av helse- og omsorgstjenester blant innvandrere sammenlignet med den øvrige befolkningen i Norge
- behovet for å tilpasse tjenester og forebyggende arbeid til enkelte grupper med innvandrerbakgrunn, slik at helsetilbudet blir likeverdig. Det kan

dreie seg om spesielle tiltak eller metoder som f.eks tolketjenester

7.7.3 Personer med innvandrerbakgrunn og rusmidler

Kunnskapen om innvandreres bruk av rusmidler er begrenset. Enkelte undersøkelser indikerer at antallet innvandrere i narkotikamiljøet øker. Det er likevel ingen grunn til å tro at det i Norge er mer forbruk av rusmidler blant personer med innvandrerbakgrunn enn i befolkningen generelt, heller tvert imot.

Blant ungdom med innvandrerbakgrunn ser det ut til å være et skarpere skille mellom en stor gruppe som ikke bruker rusmidler, og en meget liten gruppe som har et nokså høyt forbruk av tyngre, illegale rusmidler. Misbrukere med innvandrerbakgrunn er underrepresentert i behandlingsapparatet. Samtidig har Aidsinfo-bussen (den såkalte 'sprøytebussen i Oslo') rapportert om et økende antall brukere som ikke har norsk som morsmål. En oversikt over førstegangshenvendelser til Akuttinstitusjonen for stoffmisbrukere over 18 år i Oslo, viser også en sterk økning i antall henvendelser fra personer med innvandrerbakgrunn.

Det er behov for økt kunnskap om rusmiddelbruk blant flyktninger og innvandrere. Sosial- og helsedepartementet har våren 1997 lagt fram en stortingsmelding om narkotikapolitikken. Bruk av narkotika i grupper med innvandrerbakgrunn, samt tiltak, vil bli nærmere behandlet i denne.

Regjeringen ønsker å videreføre arbeidet med å utvikle rusmiddelforebyggende tiltak blant personer med innvandrerbakgrunn.

Dette vil skje gjennom å:

- sikre tilstrekkelig informasjonsmaterieell om narkotika
- øke kompetansen i tiltaksapparatet i forhold til situasjonen rusmisbrukere med innvandrerbakgrunn er i og de problemer de står overfor
- videreføre og styrke det nordiske samarbeidet og erfaringsutvekslingen på området
- styrke og videreutvikle det oppsøkende arbeidet overfor ungdom, gjennom prosjekter rettet mot spesielle ungdomsgrupper, herunder ungdom med innvandrer- eller flyktningbakgrunn

7.7.4 Noen utvalgte helseproblemer

De få rapporter som foreligger om psykisk helse hos innvandrere i Norge tyder på at det er høy forekomst av psykiske plager hos flere av innvandrergruppene, spesielt i enkelte flyktninggrupper. Problemene ser ut til å ha tilknytning både til situasjonen i Norge, spesielt arbeidsløshet, og opplevelser før og under flukten.

Det er flere større studier av innvandreres og flyktingers psykiske helse under utarbeidelse. Sammensetningen av flyktning- og asylsøkergruppene endrer seg stadig, og det er således behov for kontinuerlig

kartlegging av psykiske lidelser i disse gruppene. Tjenestetilbudet bør evalueres fortløpende. Regjeringen arbeider med en stortingsmelding om tjenester til mennesker med psykiske lidelser, som også vil omhandle innvandrere og flyktninger.

Det er ikke grunn til å mistenke alvorlig underernæring hos innvandrere i Norge, men studier har avdekket kostholdsrelaterte problemer som mangel på D-vitamin og moderat jernmangel hos enkelte grupper av innvandrerkvinner og barn. Forekomsten av type 2 diabetes, hjerte- og karsykdom, overvekt, høyt blodtrykk og høyt kolesterol øker sterkt i enkelte innvandrergrupper. Statens ernæringsråd arbeider med en veileder for helsepersonale om innvandrere og kosthold. Sosial- og helsedepartementet vil be Statens ernæringsråd arrangere en konferanse for fylkeslegene og andre nøkkelpersoner om ernæring og helse hos innvandrere i Norge. Primærmedisinsk verksted og Quo Vadis i Oslo har prøvd ut metoder for helseopplysning og kostholdsveiledning, og dette arbeidet skal utvikles videre.

Giftemål mellom nært beslektede personer er vanlig i store deler av verden, også blant personer med innvandrerbakgrunn i Norge som kommer fra land med sterke tradisjoner for inngifte. Spedbarnsdødeligheten og risikoen for medfødte misdannelser er omtrent dobbelt så høy hos barn av foreldre som er nært beslektet sammenlignet med de som har ubeslektede foreldre. Forskning på dette området prioriteres. Det er også en målsetting å bruke helsetjenesten til å komme i dialog med innvandrergrupper som har disse problemene, om årsaker og behandlingsmåter.

I forbindelse med innvandring til Norge er det et lovfestet påbud om tuberkulosekontroll. All annen helseundersøkelse er et frivillig tilbud til den enkelte. Andelen innvandrere blant nyanmeldte tilfeller av tuberkulose har økt gradvis fra fire prosent i 1977 til 40 prosent i 1993. Helsemyndighetene har på denne bakgrunn utarbeidet en informasjonsbrosjyre som er oversatt til aktuelle språk, samt utarbeidet forslag til nye forskrifter for tuberkulosekontroll. Videre har smittevernkontoret ansvaret for tuberkulosekontroll og oppfølgingen av innvandrerne. I tillegg til dette skal BCG-vaksine tilbys ved fødselen til barn som fødes i Norge av foreldre fra land med høy forekomst av tuberkulose.

Boks 7.9 Psykososialt senter for flyktninger

Psykososialt senter for flyktninger ved Universitetet i Oslo veileder kommuner og helsepersonale og driver forskning og undervisning på landsbasis. Senteret driver også en poliklinikk der man tilbyr behandling og vurdering av personer med spesifikke problemer knyttet til migrasjon og traumatisering. Senteret har en egen stilling som barnepsykolog. Det drives også psykososialt arbeid med flyktninger i de øvrige helseregionene.

HIV-testing er frivillig og bygger på informert samtykke og personlig smittevernveiledning. Dersom HIV-testen er positiv, skal det også foretas smitteoppsporing for å hindre videre spredning av smitten. Taushetsplikten må overholdes meget strengt, og det må sikres at opplysninger om HIV-status oppbevares på en forsvarlig måte.

Det gis rutinemessig tilbud om HIV-test til asylsøkere og flyktninger i forbindelse med den obligatoriske helsekontrollen kort tid etter ankomst til Norge. Testeopplutningen har trolig sunket de seinere år etter at de sentrale helsemyndigheter desentraliserte HIV-testingen fra transittmottaket til sekundærmottakene. Dersom trenden viser seg å være riktig, må en vurdere hvor det første tilbudet om HIV-testing skal gis. Det blir viktig å sette helsetjenesten i bosettingskommunene i stand til å utføre denne delen av helsetjenestetilbudet på en forsvarlig måte.

Det har fra flere hold vært reist kritikk mot den måten HIV-testingen av etniske minoriteter foregår på. Flere afrikanere mener de er blitt HIV-testet mot sin vilje eller uten å få kjennskap til at testen er tatt. Kontaktutvalget mellom innvandrere og norske myndigheter har engasjert seg i denne saken og bedt Statens helsetilsyn om en redegjørelse for hvilke tiltak som er nødvendig for å stoppe denne praksisen.

I Sosial- og helsedepartementets 'Handlingsplan mot HIV/AIDS-epidemien 1996–2000' er grupper med innvandrerbakgrunn viet stor oppmerksomhet. Innsatsen overfor disse gruppene skal styrkes. Sentralt i det HIV-forebyggende arbeidet må være at informasjon og tiltak utformes og formidles i samarbeid med gruppene det gjelder.

Stortinget vedtok 30. november 1995 lov om forbud mot kjønnslemlestelse, som fastsetter et straffesankjonert forbud mot omskjæring av kvinner. Statens helsetilsyn arbeider med en veileder for helsepersonale hvor både medisinske forhold og rettstilstanden blir behandlet. Det er for tidlig å si noe om erfaringene med den nye loven, men en oppfølging vil bli foretatt når noe tid har gått og tilbakemeldinger foreligger.

Det foretas også rituell omskjæring av gutter i Norge. Når omskjæringen blir foretatt ved et offentlig sykehus før utskrivelse fra fødeavdelingen, begrenses mulige skadevirkninger som kan oppstå dersom inngrepet foretas privat. Inngrepet bør derfor innpasses i virksomheten ved offentlig sykehus, selv om dette strengt tatt ikke er behandling av sykdom.

7.7.5 Økt kompetanse og bedret informasjon

Hovedprinsippet er at det ordinære behandlings- og omsorgstilbudet skal gjelde for alle grupper i befolkningen. En tilpasning til et flerkulturelt samfunn innebærer at tjenestene må legges til rette for å gi et likeverdig tilbud til en mer mangfoldig brukergruppe.

Instituttgruppen for psykiatri ved Universitetet i Oslo har hatt et eget program for rekruttering og faglig utvikling av språk- og kulturkompetent helsepersonale

med innvandrerbakgrunn. Det er likevel behov for enkelte spesielle tilbud, og for økt kompetanse om helseproblemer og metoder for helse- og omsorgsarbeid blant flyktninger og personer med innvandrerbakgrunn. *Regjeringen foreslår derfor at det opprettes en kompetanseenhet for somatisk og psykisk helse og omsorg blant personer med innvandrerbakgrunn, hvor barn og ungdom er en viktig målgruppe. Det er viktig at det tas hensyn til at kvinner og menn ofte har forskjellige somatiske og psykiske helseproblemer og behov.* Kompetanseenheten skal veilede 1.- og 2. linjetjenesten, drive opplysningsarbeid, bidra til undervisning av personale og tolker, samt stimulere til forskning- og forsøksvirksomhet. Det er også behov for å rekruttere personale med innvandrerbakgrunn innen bl a sykepleie og barnevern.

Når man skal drive helseopplysning blant grupper av innvandrere som de ansatte i helse- og omsorgstjenestene kommuniserer dårlig med, er det ofte nødvendig å tenke nytt og utradisjonelt. Ved Primærmedisinsk verksted, smittevernkontoret i Gamle Oslo, Quo Vadis og Frambu Helsesenter tidligere kurs for pakistanske familier med funksjonshemmete barn er det utviklet nye metoder for helseopplysning, som også kan være nyttige for andre grupper av befolkningen.

Prosjektene legger vekt på:

- dialog og utveksling av kunnskap mellom tjenesteytere og brukere
- mobilisering av brukernes egne ressurser
- videreføring av kunnskap til andre personer med innvandrerbakgrunn
- videreføring av kunnskap til andre deler av helsevesenet

I Oslo indre øst bor et stort antall personer med innvandrerbakgrunn, og levekårene i området er generelt dårligere enn ellers i Norge. Primærmedisinsk verk-

sted ble opprettet i 1994 som et svar på de sammensatte helseutfordringene i flerkulturelle storbyområder. Smittevernkontoret i bydel Gamle Oslo er et 3-årig prosjekt med utspring i Primærmedisinsk verksted. Prosjektet, som er fullfinansiert av Sosial- og helsedepartementet, avsluttes i 1997. Målsettingene med prosjektet er å finne fram til en god organisasjonsmodell for smittevernarbeidet i forhold til minoritetsspråklige i en storby, samt å utvikle gode kommunikasjonsmodeller mellom helsetjenesten og de minoritetsspråklige.

Målgruppen for prosjektet Quo Vadis i Oslo er innvandrerkvinner med liten eller ingen skolegang. Gjennom deltagelse på et søm-, vev- og strikkeverksted skal kvinnene lære norsk og utvikle praktiske ferdigheter. Det er opprettet grupper som arbeider med å øke kvinnenes selvtillit og handlekraft.

Frambu Helsesenter i Ski kommune i Akershus er et riksdekkende informasjons- og behandlingssenter som primært er tilgjengelig for familier med funksjonshemmede og kronisk syke barn. I 1992 arrangerte Frambu et to ukers kurs for pakistanske familier. Kurset ble evaluert som svært positivt. Slike kurs for innvandrerfamilier med funksjonshemmede barn etter den modellen som ble brukt ved Frambu bør fortsette. *Tiltak overfor innvandrere med funksjonshemming er foreslått som et satsingsområde i 'Handlingsplanen for funksjonshemmede 1998–2001'.*

Helsestasjonene er det tilbudet innen kommunehelsetjenesten som innvandrerkvinner benytter mest. Det vil bli tatt hensyn til innvandrer- og flyktningebarnas spesifikke behov ved utarbeidelsen av forslag til 'Videreutvikling av helsestasjons- og skolehelsetjenesten', et prosjekt startet av Statens helsetilsyn høsten 1995.

8 Kultur, innflytelse og religion

Alle skal ha like rettigheter til deltakelse og innflytelse, kulturell utfoldelse og praktisering av religiøs tro i et demokratisk flerkulturelt samfunn. Dette er grunnleggende for å ha råderett over egen livssituasjon og for å kunne påvirke samfunnsforhold. Gjennom deltakelse i organisasjons- og kulturliv, både i politiske og frivillige organisasjoner og i offentlige råd og utvalg, får en innsikt i spilleregler og beslutningsprosedyrer. Kunstnere, kunstnerorganisasjoner, kulturarbeidere og formidlingsinstitusjoner spiller en viktig rolle i å skape og speile det kulturelle mangfold som finnes – de fungerer som spydspisser for nyskaping i samfunnet. Kultur er et virkemiddel for integrering i samfunnet, og det er derfor viktig å ivareta det kulturelle perspektivet på alle samfunnsområder. En må fokusere på det potensiale, den kreativitet og den kompetanse hver enkelt har. At barn og unge deltar i sosiale aktiviteter, foreninger og organisasjonsliv bidrar til en positiv og likeverdig oppvekst. Dette kapitlet beskriver tiltak for å styrke muligheten til deltakelse på sentrale samfunnsområder.

8.1 KULTURPOLITIKK

8.1.1 Mål og utfordringer

Kulturen bidrar til innsikt, velferd og utvikling av hele mennesket. Den er et bærende element i lokalsamfunnet, et felles møtested og arena for livslang læring. Kulturell utfoldelse har en egenverdi såvel som en nytteverdi. Kulturen er sektorovergripende og verdiskapende.

Kulturlivet er, som alle samfunnsområder, karakterisert ved deltakelse og integrering såvel som utestenging. Mange kunstnere med innvandrerbakgrunn har bidratt med nye impulser til norsk kulturliv. Særlig innenfor musikkområdet har arenaer for dynamisk samspill på tvers av ulike kunstuttrykk og etnisk bakgrunn blitt synlige. Idrett er et annet felt hvor mange samarbeider på tvers av kulturelle skillelinjer. Det kan imidlertid synes som om det ennå er relativt få kunstnere med innvandrerbakgrunn som gjør seg gjeldende i norsk kunst- og kulturliv. I dag gjenspeiler ikke det institusjonaliserte kulturlivet at vi har innvandregrupper i landet. En utfordring de kommende årene er å legge forholdene til rette for at flere personer med innvandrerbakgrunn deltar i media, kultur- og idrettslivet.

Regjeringen har som mål å gjennomføre en kulturpolitikk som sikrer alle, uansett alder og bakgrunn, like muligheter for deltakelse og utfoldelse. I regjeringens langtidsprogram for perioden 1998–2001 fram-

heves det flerkulturelle Norge som ett av fire prioriterte områder for perioden.

En viktig del av arbeidet for å ivareta og styrke mangfoldet i kulturelle uttrykk gjøres i de frivillige organisasjoner og sammenslutninger, en innsats som det vil være viktig å støtte også i årene framover.

Kulturpolitikken målsetting om bredere mobilisering av innsatsvilje, livslust og uttrykkskraft, innebærer at også personer med innvandrerbakgrunn deltar i kulturlivet på likeverdig grunnlag. Dette er ikke bare grunnleggende for et demokratisk samfunn, men også en viktig strategi for å sikre mangfold og kulturell nyskaping. *Noen strategiske hovedutfordringer er:*

- Å sikre at personer med innvandrerbakgrunn har like muligheter for deltakelse i regionale, lokale og nasjonale kultur- og idrettsinstitusjoner, både som brukere, utøvere, ledere, ressurspersoner og forvaltere. Dette innebærer at disse virksomhetene må bli mer åpne for ikke-vestlige uttrykksformer, kunsttradisjoner og idrettsgrener. Det medfører også et ansvar for å rekruttere personer med innvandrerbakgrunn til utdanningssystemet, til kulturinstitusjonene og deres besluttede organer, og å bekjempe fordommer og andre barrierer for rekruttering.
- Å stimulere til utvikling av flere tverrkulturelle møteplasser i kunst-, kultur- og idrettslivet, på tvers av kunstneriske uttrykksformer eller etnisk bakgrunn. Kulturen som allmenning kan spille en viktig rolle for å skape nye samhandlingsarenaer, felles uttrykk, nyskaping og mangfold.
- Å styrke mulighetene for kulturell egenutvikling for personer med innvandrerbakgrunn i samspill med og som en naturlig og likeverdig del av det norske samfunnet. Dette må gjelde såvel for enkeltindivider og profesjonelle kunstnere som for brede grupper som definerer seg i etniske fellesskap.

8.1.2 Kultursektoren

8.1.2.1 Utfordringer

En generell målsetting for kultursektoren er økt integrering av personer med innvandrerbakgrunn som brukere og deltakere i alle deler av kulturlivet. Barn og ungdom er prioriterte målgrupper. Økt rekruttering bør være resultat av økt bevissthet blant deltakere i kulturlivet, som må stimuleres av målrettet offentlig innsats fra lokalt, regionalt og nasjonalt hold. Tiltak må rettes såvel mot storsamfunnet som mot etniske

minoriteter, i samarbeid med institusjoner og frivillige organisasjoner innen kulturlivet.

8.1.2.2 Tiltak

Norsk kulturfond har bl a som formål å stimulere skapende åndsliv i litteratur og kunst. Fondet forvaltes av *Norsk kulturråd*, som er et rådgivende organ for regjeringen på kulturområdet. Norsk kulturråd har gjennom hele 1990-tallet støttet prosjekter som har ivaretatt den flerkulturelle dimensjonen, og vil også i årene framover ha en viktig funksjon på dette området.

Det kulturtilbudet som har lyktes best i å nå mange innvandrere er *folkebibliotekene*. En nyere undersøkelse viser at svært mange med innvandrerbakgrunn hadde vært innom biblioteket i løpet av et år, og andelen er langt større enn blant den øvrige befolkningen. Ingen andre ungdomsgrupper låner så mange bøker som jenter med innvandrerbakgrunn. *Statens bibliotektilsyn* har egne midler for bibliotekjeneste til innvandrere, og har satset mye på prosjekttiltak for å formidle litteratur til minoritetsspråklige brukere. Bibliotektilsynet har noen år hatt et eget prosjektprogram kalt 'Folkebiblioteket som møtested', der målet er å gjøre biblioteket til en møteplass på tvers av kulturgrenser, særlig for barn. Erfaringene fra folkebibliotekene vil bli formidlet også til andre.

Mange musikere med innvandrerbakgrunn har gjort seg gjeldende innenfor *musikklivet* i Norge og har bidratt med verdifulle impulser. Rikskonsertene har de senere årene spilt en viktig rolle for å formidle levende musikk fra Asia, Afrika og Latin-Amerika. På bakgrunn av de positive erfaringene fra arbeidet til Rikskonsertene vil Kulturdepartementet be Riksteatret og Riksutstillinger om å øke innsatsen på det flerkulturelle området. Når de tre riksinstisusjonene blir samlet i eget hus i Oslo, vil det ligge ytterligere til rette for et samarbeid om flerkulturelle tiltak, gjerne på tvers av kulturuttrykkene. Kulturdepartementet vil påse at

Boks 8.1 Norsk flerkulturelt musikkssenter

Fra slutten av 1980-årene har Rikskonsertene satset planmessig på arrangementer der musikere med innvandrerbakgrunn har spilt i barnehager og skoler over hele landet. Rikskonsertene har også opprettet en egen avdeling kalt *Norsk flerkulturelt musikkssenter* (NFM) for arbeidet med musikk fra den ikke-europeiske verden. 'Klangrikt fellesskap', som den flerkulturelle skolevirksomheten heter, har i alt stått bak ca 2 500 konserter med over 250 000 barn som tilhørere. Rikskonsertene har gjennom NFM også stått bak den norske delen av en samarbeidsfestival kalt 'Verden i Norden', som arrangeres i Oslo. Her blir det holdt konserter, arbeids- og øvingsgrupper for barn og unge, foruten seminarer og presentasjoner av musikk fra den tredje verden.

Musikkverkstedsordningen i større grad gjøres gjeldende for flerkulturelle musikytringer.

Museene har bl a hatt som funksjon å skape og stadfeste nasjonal og lokal identitet, men de bør også kunne spille en viktig rolle for å synliggjøre at det finnes flere ulike kulturer i det norske samfunnet. De museene Kulturdepartementet har ansvar for, har siden 1995 hatt som en av oppgavene å skape respekt og toleranse for kulturelt mangfold. I utredningen *Museum. Mangfold, minne, møtested* (NOU 1996: 7) regnes det som et nasjonalt, statlig ansvar å styrke innsatsen på dette feltet, og det foreslås et femårig program for dokumentasjon, forskning og formidling. Her blir museer invitert til å gjennomføre prosjekter som skal utvikle den flerkulturelle dimensjonen. *Norsk museumsutvikling*, som ligger under Kulturdepartementet, har et ansvar for å få museene til å ta inn denne dimensjonen i sin virksomhet.

Informasjonsteknologien kan gjøre landets kulturtilbud tilgjengelig for større deler av befolkningen. Kulturdepartementet er ansvarlig for oppbyggingen av Kulturnett-Norge, i første omgang gjennom å knytte landets folkebiblioteker sammen i et felles nettverk. På sikt vil nettet bli utvidet til å omfatte museer og arkiv. Departementet vil påse at oppbyggingen av Kulturnett-Norge også ivaretar behovet for brukere med innvandrerbakgrunn.

Teatrene har en stor utfordring i å rekruttere skuespillere og andre medarbeidere med innvandrerbakgrunn, og når det gjelder å bli naturlige institusjoner å oppsøke også for denne gruppen av befolkningen. En del teaterinstitusjoner, frie sceniske grupper og amatørkunstnergrupper har gjennomført vellykkete enkeltprosjekter. Disse er i ferd med å bygge opp viktig erfaring som kan gi grunnlag for økt innsats på disse områdene.

Kulturdepartementet ser det som et mål å oppnevne representanter med bakgrunn i flerkulturelt arbeid til styrer for de institusjonene departementet har et økonomisk ansvar for. Kulturdepartementet vil også prioritere arbeidet med å samle inn data om innvandreres

Boks 8.2 Broen og den blå hesten

I forbindelse med Reform-97 har Kulturdepartementet sammen med Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet laget en handlingsplan – *Broen og den blå hesten* – for å styrke de estetiske fagene og kulturdimensjonen i grunnskolen. Ett av målene der er at barn og unge uavhengig av kulturell bakgrunn, skal få delta i et stimulerende kulturelt fellesskap. Mange skoler i landet har elever med svært ulik kulturell bakgrunn. Lærerne må bruke denne situasjonen som en anledning til å skape respekt og toleranse for *alle* kulturelle uttrykk. De estetiske fagene vil i særlig grad kunne brukes til å bygge broer mellom elever med ulik bakgrunn.

kulturbruk og -behov, og undersøke hvordan situasjonen er for skapende og utøvende kunstnere med innvandrerbakgrunn. Man vil også overveie tiltak for å øke rekrutteringen fra innvandremiljøene til kunstfaglige utdanninger på høyskolenivå. Institusjonene innenfor teater, film og bildekunst vil bli oppmuntret til å styrke sitt flerkulturelle engasjement og til å knytte til seg kunstnere og andre medarbeidere med innvandrerbakgrunn.

Kulturdepartementet har som mål å sikre at kulturrens sektorovergrepene blir ivaretatt på best mulig måte – også til å fremme like muligheter for deltakelse i det norske samfunnet. Departementet forutsetter at det i fylker og kommuner med mange innbyggere med innvandrerbakgrunn blir utarbeidet kulturplaner som sikrer mulighetene for deltakelse i det lokale kulturlivet. Departementet vil vurdere nærmere hvordan et bredere samarbeid kan gjennomføres med ulike aktører som har innsikt i og erfaring med flerkulturelle tiltak. Det vil også bli vurdert opprettet et nasjonalt kunnskaps- og rådgivningskontor for flerkulturelt arbeid.

8.1.3 Idrett

8.1.3.1 *Utfordringer*

Siden begynnelsen av 1970-årene har den offentlige idrettspolitikken vært basert på prinsippet om idrett for alle. Dette prinsippet har markert alle menneskers rett til å drive idrett i henhold til forutsetninger, behov og interesser. Videre framhever prinsippet det offentlige ansvar for å gi den enkelte muligheter til å utøve idrett. At barn skal ha muligheter til allsidig lek og idrettsutfoldelse har vært understreket.

Idretten er preget av mangfold. Gjennom idretten møtes ulike mennesker på en arena hvor lek og idrettslig utfoldelse er målet, og hvor deltakerne blir kjent med hverandres kultur, språk og væremåte. Idretten vil derfor spille en viktig rolle i integreringsprosessen. Videre bidrar innvandrere til å styrke norsk idrettsmangfold ved å introdusere nye idretter. Holdnings-

skapende arbeid rettet mot storsamfunnet for å bekjempe rasisme og forskjellsbehandling er en viktig oppgave også for idrettens organer.

8.1.3.2 *Tiltak*

Å delta i idrett har mange positive ringvirkninger, både sosialt ved å være en arena for fellesskap, og på det egennyttige plan gjennom selvrealisering. For å bli kjent med idretten, er det viktig at tilbudene som gis er av uforpliktende karakter og i nærheten av boområdet. Slike tilbud kan imøtekomme barn og unge og deres foreldre. En må tilrettelegge tiltak slik at alle som ønsker det får mulighet til å drive fysisk aktivitet. Kvinner er en viktig målgruppe.

For å oppnå dette er det avgjørende at klubbene i samarbeid med kommuner og bydeler, arbeider i nær tilknytning til familier med innvandrerbakgrunn. Informasjon vil være et sentralt virkemiddel. Det er behov for å utvikle gode metoder for informasjon, rekruttering og kommunikasjon. Samarbeid med institusjoner som er sentrale for den aktuelle målgruppen, f.eks. trossamfunn, har vist seg å være nyttig. Det er det offentlige og idrettens målsetting at barn og unge med innvandrerbakgrunn deltar i idrettslag sammen med andre barn og unge. Selv om egne lag og treningspartier for personer med innvandrerbakgrunn kan få flere til å delta, kan dette svekke enkelte av de positive ringvirkningene av idrettsaktiviteter med tanke på fellesskap og samhandling. Nye idrettsgrener gir behov for andre typer anlegg enn de vi i dag finner over store deler av Norge.

Gjennom toppidretten kan unge mennesker få ideer å strekke seg mot. Idretten må sikre at også talenter blant minoritetsgrupper tas vare på og gis utviklingsmuligheter.

I samarbeid med relevante organisasjoner og etater, må en arbeide for å integrere innvandrere i dugnads-kulturen. Tilbud til ungdom skal utvides og utvikles i samarbeid med flere etater i kommuner, fylkeskommuner og idrettsorganisasjoner. Kulturdepartementet vil iverksette tiltak for å oppmuntre idretten til å rekruttere personer med innvandrerbakgrunn til trenere, ledere og dommere slik at de kan fylle alle funksjoner i idrettsbevegelsen.

8.1.4 Medier

8.1.4.1 *Utfordringer*

Massemedia spiller en viktig rolle som opinionsdanner og informasjonskanal. Temaet innvandrere og innvandring er ofte framme i den offentlige debatten, og ulike aktører bruker media for å fremme sitt syn. For mange er det bildet media formidler, det eneste kjennskapet de har til personer med innvandrerbakgrunn.

Det er et mål at det flerkulturelle Norge skal synliggjøres bedre på alle felt, også i mediene. Fordi mediene har stor gjennomslagskraft, har disse et særlig ansvar for hvordan minoriteter blir presentert og profilert. En allsidig rekruttering av personale til me-

Boks 8.3 Storbyprosjektet

Prosjektet 'Fargerik idrett' bidro til å skape samhandlingsarenaer, kulturelt mangfold, og mulighet til felles sosiale nettverk. Etter at 'Fargerik idrett' ble avsluttet i 1992, har Kulturdepartementet bedt idretten om å følge opp gjennom øremerkede midler til storbytiltak. Tiltakene er i særlig grad ment å nå uorganiserte barn og unge, innvandrerkvinner og utsatte grupper. Spesielt i Oslo har det såkalte 'Storbyprosjektet' nådd mange med innvandrerbakgrunn, men det har også vært tiltak i Trondheim og Bergen.

diene som gjenspeiler det samlede norske samfunn, vil dessuten være et viktig positivt signal.

Utgangspunktet for regjeringens mediepolitikk og valg av virkemidler er å trygge ytringsfriheten, legge til rette for et mangfold av ytringsmuligheter og å sikre et saklig og allsidig medietilbud til alle som bor i landet. På denne bakgrunn er det satt i verk en rekke generelle tiltak som skal sikre et likeverdig og variert medietilbud.

8.1.4.2 Tiltak

Allmennkringkasternes programtilbud skal dekke behovene til de ulike gruppene i samfunnet, herunder gi tilbud til minoritetsspråklige grupper. Kulturdepartementet vil gjennom arbeidet i *Allmennkringkastingsrådet* sørge for at prinsippene for allmennkringkasting, deriblant også kravet om tilbud til minoritetsspråklige grupper, følges opp.

Samfunnsinformasjon skal presenteres slik at også personer med innvandrerbakgrunn kan få nytte av den. For å sikre et likeverdig tilbud, finnes det støtteordninger for å sikre at disse gruppene selv kan dekke behovet for nyheter og informasjon på egne språk som ikke storsamfunnet dekker. Et eksempel på en slik ordning er de offentlige tilskuddene til innvandrerpublikasjoner og nærkringkasting. Den særskilte støtteordningen for innvandrerpublikasjoner vil bli gjennomgått og vurdert.

Det blir ofte stilt spørsmål ved hvordan innvandrere og innvandrerspørsmål behandles i og av norske medier. Det er først og fremst mediene selv som må sikre en saklig og balansert framstilling.

Myndighetene gir offentlige tilskudd til anvendt medieforskning og etterutdanning med særlig vekt på medieetiske spørsmål. Slik ønsker myndighetene å støtte opp om tiltak som bidrar til at mediene og medieforskningsmiljøene belyser og tar opp til debatt medienes rolle og ansvar, også i forhold til medienes dekning av saker som gjelder personer med innvandrerbakgrunn, rasisme og diskriminering. Det er gitt offentlig støtte til undersøkelser og seminarer som belyser medieetiske forhold. Kulturdepartementet vil bidra til å legge til rette for at ulike interessegrupper kan opprettholde dialogen omkring disse spørsmålene.

Tiltak på medieområdet som sikrer alle et allsidig medietilbud, og som gjenspeiler og synliggjør at Norge er et flerkulturelt samfunn, skal prioriteres. Mediene har et selvstendig ansvar for å drøfte om dekningsen av saker som gjelder personer med innvandrerbakgrunn, rasisme og diskriminering er saklig og nyansert.

8.2 ORGANISASJONSLIV OG SAMARBEIDSFORA

8.2.1 Bakgrunn

Frivillige organisasjoner knytter mennesker sammen og bidrar til å vedlikeholde fellesverdier. Deltakelse i organisasjoner gir muligheter til å delta i felles beslut-

ningsprosesser og er viktig for utviklingen av velferdssamfunnet.

Innvandrere deltar i mindre grad enn nordmenn i ulike typer interesseorganisasjoner. De har dermed liten mulighet for å få gjennomslag for sine interesser gjennom slike kanaler. Etter hvert har det imidlertid vokst fram et stort antall innvandrerorganisasjoner som i varierende grad fungerer som interesseorganisasjoner. Antallet innvandrerorganisasjoner i Norge, inkludert organisasjonene blant flykningene, er man-doblet i løpet av de siste 10–15 årene.

8.2.2 Deltakelse i innvandrerorganisasjoner

8.2.2.1 Lokale innvandrerorganisasjoner og -aktiviteter

Det finnes lokale innvandrerorganisasjoner spredt over hele landet. Disse organisasjonene gir innvandrere mulighet til å engasjere seg i sosiale og kulturelle aktiviteter i lokalsamfunnet, og til å fremme felles interesser i forhold til lokale myndigheter.

De lokale innvandrerorganisasjonene har fått støtte gjennom tilskuddsordningen under statsbudsjettets kap 521, post 62. Målet med tilskuddet har vært å gi innvandrene de samme forutsetninger til å drive organisasjoner som den øvrige befolkningen. Slik får de mulighet til å engasjere seg i sosiale og kulturelle aktiviteter i lokalsamfunnet, og til å fremme felles interesser i forhold til lokale myndigheter.

For nyankomne flyktninger og innvandrere vil lokale innvandrerorganisasjoner som fokuserer på gruppenes sosiale og kulturelle behov, spille en viktig rolle. Lokale organisasjoner gir tilgang til nettverk for nyankomne. De kan derfor bidra til å forebygge isolasjon og skape tilhørighet til et nytt samfunn. Samtidig kan organisasjonene skape kontakt og formidle kunnskap om egne interesser og egen kultur til lokale myndigheter og lokalbefolkningen for øvrig. De kan dessuten være en plattform som gjør videre deltakelse i det norske samfunnet lettere. De lokale organisasjonene har bare i begrenset grad fungert som kanaler for innflytelse i det norske samfunnet.

Det er en målsetting at ulike interesseorganisasjoner skal ivareta medlemmenes interesser uavhengig av etnisk bakgrunn, og at personer med innvandrerbakgrunn i større grad blir med i slike organisasjoner.

8.2.2.2 Landsdekkende organisasjoner

De landsdekkende organisasjonene har ulike arbeidsområder og målgrupper. De utfyller hverandre, og har opparbeidet stor kompetanse og erfaring på sine ulike arbeidsfelt. Videre har disse organisasjonene et bredt nedslagsfelt, og har derfor i større grad enn lokale innvandrerorganisasjoner lyktes i å mobilisere de økonomiske og administrative ressurser som er nødvendige for å markere seg som pressgrupper og interesseorganisasjoner. De har etterhvert fått stor betydning som høringsinstanser og samarbeidspartnere for myndighetene.

Kommunal- og arbeidsdepartementet gir driftsstøtte til de landsdekkende organisasjonene. Formålet med driftsstøtten (kap 521, post 73) har vært å legge til rette for organisasjonsvirksomhet på nasjonalt nivå som bidrar til å skape like muligheter, rettigheter og plikter, og som motvirker rasisme, diskriminering og andre hindringer for aktiv samfunnsdeltakelse.

Alle organisasjonene er avhengige av statlig driftsstøtte. I den grad organisasjonene har egen finansiering, er det hovedsakelig støttemedlemskap, gaver, honorarer eller salgsinntekter. Det forutsettes at organisasjonene over tid utvikler sitt økonomiske grunnlag, slik at de blir mindre avhengige av statlig driftsstøtte. Søknadene vurderes ut fra planlagte aktiviteter, budsjett, rapportering og resultater.

8.2.2.3 Vurdering av tilskuddsordningene

Hovedregelen er at innvandrere omfattes av de generelle ordningene på de ulike sektorene. Ordningene må eventuelt tilpasses slik at de også når innvandrere. *Viktig virksomhet som drives av innvandrerorganisasjonene gis offentlig støtte. Det er imidlertid behov for å vurdere nærmere hvordan de ulike støtteordningene kan anvendes på en bedre måte for å nå målsettingene på feltet.*

Kulturdepartementet arbeider for tiden med en stortingsmelding om de frivillige organisasjonene. Denne meldingen vil legge føringer på den framtidige utformingen av ordninger med tilskudd til organisasjoner på innvandrerfeltet.

8.2.3 Samarbeidsfora og rådgivende organer

8.2.3.1 Innvandrerråd

Lokale innvandrerråd er opprettet i flere av de største kommunene i landet. Disse fungerer som rådgivende organer, som samarbeidspartnere, diskusjonsfora og høringsinstanser for lokale myndigheter. Medlemmene rekrutteres fra innvandrerorganisasjoner eller blant enkeltpersoner. På den måten deltar innvandrere til en viss grad i den praktiske utformingen og iverksettingen av innvandrerpolitiske tiltak på lokalt nivå. Det er imidlertid vanskelig å si noe om effekten de ulike rådene har på de politiske beslutningsprosessene på kommunalt og fylkeskommunalt nivå.

8.2.3.2 Kontaktutvalget mellom innvandrere og norske myndigheter

Våren 1984 opprettet Kommunal- og arbeidsdepartementet Kontaktutvalget mellom innvandrere og norske myndigheter (KIM). I perioden 1996–1998 er Kontaktutvalget sammensatt av 16 representanter for innvandrere og 18 representanter for offentlige myndigheter og de politiske partier som er representert på Stortinget. Utvalgets medlemmer oppnevnes av Regjeringen, i de to siste periodene for tre år av gangen. For å sikre kontinuitet og for å følge Stortingets sammensetning, kan det for senere perioder bli aktuelt å oppnevne utvalget for fire år av gangen. Behovet for

endringer i utvalgets struktur og sammensetning blir løpende vurdert i forbindelse med framtidige gjenoppnevninger.

Kontaktutvalget er det eneste samarbeidsorgan mellom innvandrere og myndigheter på statlig nivå, og fungerer svært godt som høringsinstans og rådgivende organ for norske myndigheter.

I tillegg til å ha en viktig funksjon som rådgivende organ for myndighetene, er Kontaktutvalgets kanskje viktigste rolle å bidra til en dialog om det norske flerkulturelle samfunnet. Gjennom formelle møter og mer uformell kontakt skapes en arena hvor representanter for innvandrere og representanter for forvaltning, kommuner og politiske partier kan møtes og drøfte spørsmål som opptar alle parter. Et aktivt organisasjonsliv er en forutsetning for at Kontaktutvalgets medlemmer med innvandrerbakgrunn kan fungere som talerør for interesser og synspunkter blant innvandrere og deres barn.

Regjeringen ønsker å styrke befolkningens engasjement og forpliktelser i forhold til fellesskapet. Alle, uansett bakgrunn, skal ha mulighet for innflytelse over egen livssituasjon. De landsdekkende organisasjonenes innsats og innvandrerrådenes arbeid er viktige i denne sammenhengen. Kontaktutvalget mellom innvandrere og norske myndigheter spiller også en sentral rolle som rådgivende organ for norske myndigheter.

8.3 POLITISK DELTAKELSE

8.3.1 Innledning

En annen viktig kanal for innflytelse er politiske partier, store interesseorganisasjoner (f.eks. lønnskasser, organisasjoner, miljøbevegelser, kvinneorganisasjoner) og humanitære organisasjoner. Innvandrerne er del av det norske samfunnet. Det er derfor viktig at deres syn kommer fram på alle saksfelt og ikke bare i spesielle innvandrersaker.

8.3.2 Valgdeltakelse

Fra 1983 fikk alle utenlandske statsborgere som har tre års sammenhengende botid stemmerett ved kommune- og fylkestingsvalg. Begrunnelsen for en utvidelse av stemmeretten ved lokalvalg var at utenlandske statsborgere på samme måte som norske borgere, medvirker til å bygge opp og utvikle samfunnet gjennom sin arbeidsinnsats, og ved å betale skatter og avgifter. Det er derfor naturlig at de i stor utstrekning har de samme rettighetene. Videre ble det lagt vekt på at direkte kommunalpolitisk innflytelse vil være egnet til å stimulere til deltakelse og tilhørighet i lokalsamfunnet. Valgdeltakelsen er omtalt i kap 4.4.2.11.

Ved de siste valgene har det blitt utarbeidet informasjonsmaterieell for utenlandske statsborgere. Målet har vært å spre informasjonsmaterieell via sosiale nettverk og møteplasser, slik at både valgdeltakelsen og interessen for lokale politiske spørsmål øker. Det vil

være viktig å arbeide videre med tilrettelegging av informasjonsopplegg, siden det stadig vil være nye grupper utenlandske statsborgere som blir første-gangsvelgere. Opplegget for og omfanget av informasjonsformidlingen vil bli løpende vurdert.

Da Stortinget vedtok å utvide stemmeretten fra og med 1983, ble også spørsmålet om stemmerett for utenlandske statsborgere ved stortingsvalg reist. Både daværende regjering og Stortingets kommunalkomite mente at den direkte innflytelsen en slik stemmerett gir på landets forfatning og rikspolitik, skal være forbeholdt norske borgere (*Inst S nr (183 1980–81)* og *Ot prp nr 22 (1982–83)*). Utenlandske statsborgere har heller ikke hatt stemmerett ved folkeavstemninger. Begrunnelsen er at den innflytelse de stemmeberettigete utøver ved en folkeavstemning er av enda større riks- og utenrikspolitisk karakter enn ved et stortingsvalg.

Regjeringen mener at stemmerett ved stortingsvalg og folkeavstemninger fortsatt skal forbeholdes norske statsborgere.

8.3.3 Statsborgerskap

8.3.3.1 Erverv av norsk statsborgerskap

Det er knyttet enkelte sivile og politiske rettigheter og plikter til et norsk statsborgerskap. Sentralt står retten til å kunne delta i politiske beslutningsprosesser og til utøvelse av politisk makt på alle nivåer i samfunnet. I tillegg til at stemmerett og valgbarhet ved stortingsvalg er forbeholdt norske borgere, er også embetet som statsråd, samtlige embetsstillinger og stillinger i politi, forsvar og i utenriktjenesten forbeholdt norske borgere. Det samme gjelder rett til bistand fra norsk utenriksstasjon. Videre er det utelukkende norske borgere som har verneplikt i Norge.

Erverv av statsborgerskap kan bidra til økt samfunnsdeltakelse og en sterkere følelse av å tilhøre et politisk fellesskap. Imidlertid er andre forhold som tilgang til arbeidsmarkedet, boligmarkedet, utdannings-systemet og sosiale rettigheter, vel så avgjørende for innvandreres deltakelse i det norske samfunnet.

Botidskravet for innvilgelse av norsk statsborgerskap er med visse unntak, syv år. I Sverige og Finland er botidskravet fem år, mens Island og Danmark har botidskrav på syv år. Betydningen av en streng utvisningspraksis overfor kriminelle og bruken av midlertidig kollektiv beskyttelse i inntil fire år, taler for å opprettholde kravet om syv års botid. Mange utlendinger har svake ferdigheter i norsk. Dette er også et forhold som taler for at botiden fortsatt bør være syv år, jf drøftingen av språkkrav nedenfor. Hensynet til nordisk rettsenhet er heller ikke noe argument for å senke botidskravet. *Regjeringen ønsker å opprettholde gjeldende botidskrav ved søknad om norsk statsborgerskap.*

I enkelte europeiske land kreves det språkkunnskaper og et visst kjennskap til landets kultur før statsborgerskap innvilges. I Danmark kan søknaden om stats-

borgerskap som hovedregel avslås dersom søkerne ikke har et så godt kjennskap til dansk at de kan forstå og gjøre seg forståelig på dansk. Språkstesten gjennomføres ved at søkerne intervjues av politiet i forbindelse med innleveringen av søknaden. Det kreves at de uten vanskeligheter kan føre en alminnelig samtale på dansk. I tvilstilfeller kan søkerne få tilbud om en samtale med Justisdepartementet, og det kan også gjøres unntak av medisinske årsaker. I Sverige stilles det ikke språkkrav. Finland vurderer på sin side å innføre et slikt krav, men det er foreløpig ikke tatt stilling til hva dette skal innebære.

Det må framgå av brosjyrer og søknadsskjema for norsk statsborgerskap at staten forventer at nye borgere kan gjøre seg forstått på norsk. Regjeringen ønsker imidlertid ikke å innføre et formelt krav til dokumenterte norskkunnskaper.

8.3.3.2 Dobbelt statsborgerskap

I norsk statsborgerskapslovgivning gjelder prinsippet om ett statsborgerskap. En norsk statsborger mister sitt norske statsborgerskap dersom vedkommende etter søknad får statsborgerskap i et annet land. Det er forutsatt at den samme regelen gjelder for utlendinger som etter søknad får norsk statsborgerskap. Dersom en ny europarådskonvensjon skulle bli vedtatt, må spørsmålet om dobbelt statsborgerskap vurderes på nytt.

Regjeringen vil komme tilbake til spørsmålet om dobbelt statsborgerskap i samband med en vurdering av norsk tiltredelse til den nye europarådskonvensjonen.

8.4 RELIGIØST MANGFOLD

8.4.1 Innvandring og det flerreligiøse Norge

Det flerreligiøse Norge er ikke bare skapt av nyere innvandring. Innvandringen har imidlertid bidratt til å øke interessen for og betydningen av livssyn og trosforhold. Gjennom de siste tiårenes innvandring har det vært en stor økning i antall personer tilhørende andre trosretninger enn den evangelisk-lutherske. Dette har bidratt til at det norske samfunnet er blitt betydelig mer mangfoldig i religiøs forstand.

Økningen i medlemstallet i enkelte trossamfunn skyldes hovedsakelig innvandring og mer omfattende organisering i trossamfunn.

Tros mangfoldet har ført til nye diskusjoner om trosfrihet og likebehandling og om verdier som likestilling mellom kjønnene og barns rettigheter. Om noen tiår vil sannsynligvis de fleste tilhengere av minoritetsreligioner ikke være utenlandsfødte innvandrere, men norskfødte og i stor grad norske borgere. Trosdimensjonen er en viktig del av politikken for et flerkulturelt samfunn.

Religion som tema i innvandringspolitikken ble første gang drøftet i *St meld nr 39 (1973–74) Om innvandringspolitikken*. Der ble det foreslått rett til to fridager pr år ved religiøse høytider for utenlandske ar-

Tabell 8.1 Medlemsutviklingen i enkelte trossamfunn, 1980, 1994, 1996

År	1980	1994	1996
Trossamfunn			
Den romersk-katolske kirke	13 923	32 550	35 284
Islam (flere trossamfunn)	1 006	32 811	42 025
Buddhistforbundet	2 009 (i 1988)	4 047	5 617

Kilde: Befolkningsstatistikk, SSB

beidstakere. Dette forslaget ble tatt opp igjen i *St meld nr 74 (1979–80) Om innvandrere i Norge*. Det framheves i denne meldingen at alle innvandrere må sikres muligheter til religionsutøvelse og at det norske samfunnet må ta hensyn til spesielle behov i denne forbindelse. *St meld nr 39 (1987–88) Om innvandringspolitikken* tar ikke opp temaet religion. Dette blir bemerket i *Inst S nr 5 (1988–89)* fra kommunal- og miljøvernkomiteen:

«Komiteen saknar ei drøfting i meldinga om innvandrargruppene sin religiøse og kulturelle bakgrunn og korleis spørsmål omkring minoritetsgruppene sin religionsutøving t.d. kan innpassast i eit samfunn med statskyrkje. Meldinga burde også drøfte kva slag konflikter og eventuelle vanskar dette eventuelt kan gi seg utslag i, rettsleg og praktisk.»

I tillegg mente komiteen at dialog mellom majoritet og minoriteter om trosspørsmål er en forutsetning for gjensidig respekt. Det ble videre påpekt at myndighetene bør gjøre det enklere for trossamfunnene å finne egnede lokaler.

Etter den tid har Kommunal- og arbeidsdepartementet vært engasjert i og støttet flere aktiviteter og prosjekter i forhold til tros mangfoldet. Hovedsiktet med tiltakene har vært å legge til rette for dialog mellom representanter for ulike trossamfunn, og for kontakt mellom særlig muslimske trossamfunn og myndighetene på områder med mulige konflikter.

8.4.2 Rammebetingelser

Tros mangfold har flere dimensjoner: toleranse, rettigheter og plikter som gjelder både den private og offentlige sfære. I Norge har kristendom og humanisme en spesiell stilling som kultur- og verdiformidler. Den kristne tro og tradisjon utgjør en viktig del av vår historie og har preget forestillingsverden, normer, språk og kunst i Norge.

Rammebetingelsene for statens håndtering av mangfoldet i tro og livssyn er gitt gjennom Grunnlovens bestemmelser om statens religion og om religionsfrihet i § 2, og i bestemmelsen om yringsfrihet i § 100. I § 2 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.»

Disse grunntrekkene ved det norske samfunnet må danne utgangspunktet for behandlingen av trosspørsmål. De angir at det er bestemte grenser for statens styring på trosområdet. Religionsfriheten betyr formelt sett like muligheter for den enkelte til å praktisere sin tro i dagliglivet, og rett til organisert religionsutøvelse gjennom trossamfunn innenfor rammer av lover og regler i Norge. Trossamfunn utenfor Den norske kirke er likestilte i forhold til relevante offentlige støtteordninger eller annen tilrettelegging.

Internasjonale forpliktelser i form av konvensjoner som FNs verdenserklæring om menneskerettighetene, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter og den europeiske menneskerettighetskonvensjon, er også viktige rammebetingelser. Kjernen i religionsfriheten, slik den uttrykkes i disse dokumentene, er at annerledes tenkende skal respekteres. Retten til fri religionsutøvelse innebærer imidlertid ikke at alle handlinger som er religiøst motivert eller påvirket av religiøs overbevisning, må være tillatt. Religionsfriheten fritar heller ikke den enkelte fra sine samfunnsplikter. Begrensninger i retten til religionsfrihet kan derfor skje når dette har hjemmel i lov, og er innskrenket til det som i et demokratisk samfunn er nødvendig av hensyn til andre interesser.

Religionsfriheten innebærer også en rett til ikke å delta i religiøse aktiviteter. Det forhold at en bestemt religion utgjør den offentlige statsreligion, er i seg selv ingen begrensning i religionsfriheten, under forutsetning av at andre religioner og livsoppfatninger tolereres og ikke forskjellsbehandles uten saklig grunn.

Regjeringen legger vekt på at det er samsvar mellom forpliktelser i henhold til relevante internasjonale konvensjoner og regelverk og praksis i Norge.

8.4.3 utfordringer

For innvandrere som kommer til Norge kan tros- og livssynssamfunn representere et fellesskap av stor betydning for integreringen, den sosial kontakten og deltakelsen i samfunnslivet for øvrig. På den andre side kan enkelte trossamfunn være lukkede og bidra til isolering av egne tilhengere i forhold til den øvrige befolkningen. Det gjelder ikke bare trossamfunn blant innvandrere. Oppmerksomheten har særlig vært rettet mot barns situasjon, f.eks konflikten mellom bruk av tid til religiøs opplæring i eget trossamfunn og tid til lek med andre barn. *For regjeringen er det viktig å markere at tro ikke kan rettfærdiggjøre handlinger som strider mot norsk lov og grunnleggende menneskerettigheter.*

Erfaringer fra inn- og utland viser at religionsforskjeller kan skape konflikt og være grunnlag for rasisme og diskriminering. I flere europeiske land ser det ut til at gamle fiendebilder av islam har fått nytt liv etter den kalde krigens slutt. *Informasjon og dialog*

mellom tros- og livssynssamfunnene, myndighetene og befolkningen for øvrig er viktig for å unngå at det dannes fiendebilder og for å forebygge konflikter.

Utviklingen av større tros mangfold i samfunnet betyr nye utfordringer for en statsmakt som er forankret i en bestemt trosretning, men som i mange sammenhenger framtrer som ikke-religiøs. På ulike ansvarsområder må statlige myndigheter forholde seg til en synlig, ikke-kristen trosdimensjon. De fleste lover og ordninger som regulerer tros- og livssynssamfunnenes vilkår og den enkeltes religiøse praksis i dagliglivet, har sin bakgrunn i perioden før de siste ti-årenes innvandring. På flere sektorer er det behov for:

- prinsipielle vurderinger av toleransegrenser i forhold til religiøst begrunnede ytringer og handlinger
- avklaring av omfanget av myndighetenes ansvar for tilrettelegging og tilpasning av ordninger og tiltak, slik at de ikke støter menneskers tro
- samordning av ulike instansers virksomhet som berører trosforhold
- direkte dialog med representanter for ulike trosretninger

8.4.4 Tiltak for bedre samordning og dialog

Spørsmål som gjelder trossamfunn og religiøs praksis behandles av ulike departementer. Det gjelder bl a tilskuddet til tros- og livssynssamfunn, trossamfunnenes vigselfrett, tilskudd til religiøse bygg utenfor statskirken, direktiv for religiøse minoriteter i forsvaret og retningslinjer for rituell slakt. På kommunenivå varierer politikken fra sak til sak i forhold til etablering av privatskoler, konflikter i grunnskolen, støtte til trossamfunn, gravplasser mv. Resultatet av mangelen på samordning kan, ikke minst sett fra trossamfunnenes side, bli en uklar, lite forutsigbar politikk.

Det har derfor fra flere hold, også fra deler av Den norske kirke, blitt etterlyst en samlet gjennomtenkning og sentral forankring av politikken i forhold til mangfoldet i tros- og livssyn i det flerreligiøse Norge. Hensikten er lettere å kunne definere hvilke rettigheter religionsfriheten gir og hvilke grenser den setter, ikke å legge statlige føringer som er i strid med religionsfriheten.

Politikken i forhold til trosspørsmål er sektorovergripende på lik linje med andre politikkområder som barne-, likestillings- og innvandringspolitikken og politikken overfor eldre eller funksjonshemmede. En samordning av statlige myndigheters politikk når det gjelder trosforhold innebærer derfor ikke noe prinsipielt nytt.

Regjeringen har lagt vekt på følgende argumenter for bedre samordning:

- Ved å styrke forvaltningens kompetanse og oversikt motvirker man ad hoc-løsninger på ulike sektorer som har sprikende prinsipielt utgangspunkt.
- Samordning gir myndighetene en kanal til og fra tros- og livssynssamfunn, selv etablerte råd og utvalg. Dette kan skape et bedre grunnlag for gjen-

sidig tillit, dialog og samarbeid med representanter for ulike trosretninger og livssyn.

- Det kan bidra til spredning av gode modeller for konfliktløsning og styrke arbeidet mot rasisme og diskriminering rettet mot 'annerledes troende'.
- Ved å klargjøre hvordan man skal forholde seg til tros- og livssynsretninger utenfor Den norske kirke, vil forvaltningen bli mer oppmerksom på trosdimensjonen og verdier med en religiøs forankring.

Spenningen mellom samordning og sektoransvar må kunne håndteres på dette området som på så mange andre politikkområder i forvaltningen. Siden trossamfunnene selv ønsker at staten tar et samordningsinitiativ, er det lite sannsynlig at det blir oppfattet som et forsøk på innblanding i deres indre anliggender.

Regjeringen vil på denne bakgrunn gi ett departement ansvar for samordningen av politikken i forhold til tros- og livssynsspørsmål, uten at Den norske kirkes særstilling berøres. Departementsplassering og økonomisk-administrative konsekvenser må utredes nærmere.

Erfaringer viser at myndighetene på lokalt og sentralt nivå har behov for råd i saker som berører trosspørsmål, både av hensyn til samordningen og for å sikre en dialog med tros- og livssynssamfunnene. En form for råd eller utvalg med representanter for alle verdensreligioner og viktige livssynsgrupper som finnes i Norge, vil kunne dekke behovet for dialog. Dette bør ikke være et råd som bare fokuserer på tros- og livssynsspørsmål knyttet til innvandrere, men som reflekterer hele bredden i det flerreligiøse Norge. Det er gjort forskjellige forsøk på å opprette ulike samarbeidsfora. Det bredest sammensatte er Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn som ble etablert våren 1996.

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn kan etter regjeringens vurdering være en nyttig dialogpartner. Relevante offentlige myndigheter bør legge forholdene til rette for slik dialog og sørge for at samarbeidsrådet blir hørt i aktuelle saker.

8.5 NAVN OG NAVNELOVGIVNING

8.5.1 Utfordringer

Innvandring har gjennom historien påvirket norsk kultur når det gjelder bruk av navn. Enkelte navnetradisjoner blant innvandrere er imidlertid i strid med gjeldende norsk navnelovgivning og praktiseringen av denne. Konfliktene oppstår vanligvis ved inngåelse av ekteskap eller fødsel i Norge. Prinsippet om at slektsnavn med få bærere skal være beskyttet, kan også føre til konflikter for innvandrere som ønsker å endre slektsnavnet til et navn som er vanlig i hjemlandet, men som det er få bærere av her i landet. Navnespørsmål illustrerer spenningsforholdet i målsettingen om at samfunnet skal ha rom for mangfold innenfor ram-

men av norsk lov. Det berører også forholdet mellom privatliv og offentlige reguleringer.

Navneloven er utformet på grunnlag av navneskikker som er forankret i norsk kultur, med det siktemål å føre disse videre. Innen rammen av et flerkulturelt samfunn er det problematisk dersom innvandreres navngiving i stor grad må innordnes hensynet til norske navnetradisjoner, når de går på tvers av for dem sentrale identitetsskapende tradisjoner som angir kjønn, ekteskapeleg status, slektsforhold og etnisk eller religiøs tilhørighet.

8.5.2 Behov for å vurdere navnelovgivningen

For fastboende kreves at navneendringen skjer i Norge etter norsk navnerett. Navneloven har ikke bestemmelser om at dens regler kan fravikes for personer med utenlandsk tilknytning. Navneloven har imidlertid flere skjønsmessige bestemmelser hvor utenlandsk tilknytning vil være ett av vurderingskriteriene. Mange av hensynene som ligger bak navneloven er uforenlige med andre lands tradisjoner. Problemene er særlig knyttet til ulike sider ved bruken av slektsnavn, rekkefølgen på navn og kjønnsbestemte endringer av slektsnavn. Slik loven er i dag er det ikke mulig å forene prinsippene i den norske navneloven med alle utenlandske navneskikker. En oppmyking kan gjøres på flere måter:

- Minst omfattende vil det være å foreta enkelte justeringer av rundskriv og praksis som reduserer omfanget av konflikter. En slik løsning vil imidlertid bare kunne avhjelpe en mindre del av problemene.

- En mer gjennomgripende endring vil være å endre lov og praksis slik at bare navneskikker som skaper formelle eller praktiske problemer for personer som er bosatt i Norge, begrenses av navneloven. Da gir man avkall på prinsippene i navneloven, og dermed også mange elementer i norsk navnetradisjon.

En *mellomløsning* er å gjøre unntak for personer med utenlandsk tilknytning. Gjennomgående vil imidlertid en slik ordning kunne bli vanskelig å gjennomføre. For det første vil det kreve godt kjennskap til de forskjellige lands navnetradisjoner, og loven vil bli innfløkt å praktisere. Videre vil det måtte tas stilling til i hvor mange generasjoner familier med innvandrerbakgrunn skal anses å ha tilstrekkelig tilknytning til opprinnelseslandet, slik at de ikke er bundet av norsk navnelov. Dersom det settes en grense ved statsborgerskapet, slik at kun norske statsborgere omfattes av navneloven, vil de samme problemer oppstå etter hvert som de utenlandske statsborgerne blir norske. En slik mellomløsning vil for øvrig innebære en forskjellsbehandling i forhold til personer med norsk opprinnelse.

Forholdet til utenlandske navnetradisjoner, som innvandrere og deres etterkommere ønsker å videreføre i Norge, er ett viktig moment som gjør det nødvendig å vurdere behovet for en generell revisjon av navneloven. *Justisdepartementet foretar for tiden en gjennomgang av navneproblematikken. Departementet vil i løpet av 1997 avklare hvilke endringer i navneloven som er aktuelle, og angi når endringene skal tre i kraft.*

9 Ansvarsdeling og kunnskap

9.1 OPPGAVE- OG ANSVARSDELING I FORVALTNINGEN

9.1.1 Sektoransvar og samordnet innsats

Boks 9.1 Oppgave- og ansvarsdeling på flyktning- og innvandrerfeltet

Sektoransvarsprinsippet innebærer at den enkelte fagmyndighet har ansvaret for tjenestetilbudet til alle grupper av befolkningen. Fagmyndighetene på ulike sektorer og forvaltningsnivåer har på sine områder samme ansvar for personer med innvandrerbakgrunn som for den øvrige befolkningen. Ut over dette har Kommunal- og arbeidsdepartementet, Justisdepartementet og Utlendingsdirektoratet et særskilt ansvar på flyktning- og innvandrerfeltet:

- Kommunal- og arbeidsdepartementet har ansvaret for mottak, bosetting og tilrettelegging for tilbakevending for flyktninger. I tillegg skal Kommunal- og arbeidsdepartementet medvirke til utformingen av en samordnet politikk på flyktning- og innvandrerfeltet, hvor ulike tiltak og virkemidler blir sett i sammenheng.
- Justisdepartementet er ansvarlig for utlendingslovgivningen, herunder retningslinjene for utlendingskontroll, samt for statsborgerskapslovgivningen.
- Utlendingsdirektoratet skal iverksette flyktning- og innvandringspolitikken innenfor Kommunal- og arbeidsdepartementets og Justisdepartementets ansvarsområder.

Stor grad av kommunal handlefrihet og kommunalt selvstyre er et grunnleggende prinsipp, som også skal gjelde for flyktning- og innvandrerfeltet. Statlig styring av kommunesektoren bør skje gjennom utformingen av rammer og fastsettningen av overordnede mål.

Ved valg av virkemidler og i utformingen av konkrete tiltak skal personer med innvandrerbakgrunn som hovedregel omfattes av generelle regler og tiltak. I enkelte tilfeller vil det overfor personer med innvandrerbakgrunn, som overfor andre grupper, være nødvendig å endre eller tilpasse generelle ordninger for å sikre at alle får del i tjenestetilbudet og at det skapes like muligheter (jf kap 1.2). I tråd med sektoransvar-

sprinsippet skal de ulike fagmyndighetene følge og evaluere situasjonen for personer med innvandrerbakgrunn, og vurdere om det er behov for tilpasninger eller tiltak på sine ansvarsområder.

For å ivareta behovet for å se ulike sider ved politikken i sammenheng, har Kommunal- og arbeidsdepartementet et særskilt ansvar for å følge utviklingen på flyktning- og innvandrerfeltet på tvers av de ulike sektorgrensene. Kommunal- og arbeidsdepartementet skal understøtte sektoransvarsprinsippet ved å bidra til å utvikle kunnskapsgrunnlaget for politikktutforming, klargjøre og formidle overordnede politiske målsettinger og å bidra til samordnet innsats.

En viktig begrunnelse for opprettelsen av Utlendingsdirektoratet i 1988 var ønsket om en bedre samordning og bedre styring av statens virksomhet overfor innvandrere og asylsøkere. Det ble i denne sammenhengen framhevet at en samordning av saksfeltet i ett organ ville gi bedre muligheter til å utøve den nødvendige pådriverfunksjonen overfor resten av sentraladministrasjonen. En samordning av feltet gjennom Utlendingsdirektoratet ville gi muligheter til å oppdage og rette opp svakheter på ulike områder, jf *St meld nr 39 (1987–88) Om innvandringspolitikken*.

Rollen som oppfølger, pådriver og overvåker i forhold til sektormyndighetene har vært en upresist definert oppgave. I praksis har ikke direktoratet fullt ut kunnet fylle den rolle etaten her var tiltenkt. Dette skyldes et samspill av flere faktorer, bl a manglende klargjøring av rollen, manglende legitimitet og manglende virkemidler i funksjonen som pådriver. Det har derfor vært behov for å tydeliggjøre Utlendingsdirektoratets rolle for å oppnå en klarere rolleavgrensing.

9.1.2 Tydeliggjøring av Utlendingsdirektoratets rolle

Utlendingsdirektoratets rolle i arbeidet for å bidra til likestilling mellom personer med innvandrerbakgrunn og den øvrige befolkningen, må bygge på sektoransvarsprinsippet. Målsettingen må være at Utlendingsdirektoratets innsats skal styrke sektoransvaret.

Direktoratet skal understøtte sektorenes og kommunenes ansvar ved å tilby kunnskap om situasjonen for personer med innvandrerbakgrunn i Norge, samt kompetanse om arbeidsmetoder og virkemiddelbruk for å fremme likestilling og integrering.

Unntaksvis kan det i samråd med ansvarlig sektormyndighet være aktuelt for Utlendingsdirektoratet å påta seg sektoroppgaver på midlertidig basis. Siden slik overtakelse bryter med sektoransvarsprinsippet,

må dette gis legitimitet gjennom at slike oppdrag blir eksplisitt formulert i stortingsdokumenter, tildelingsbrev eller annet.

Direktoratet har i dag enkelte oppgaver som etter sektoransvarsprinsippet hører hjemme hos fagmyndighetene. Dette gjelder bl a informasjonsarbeid, hvor en klarere markering av linjeansvaret i statens informasjonspolitikk tilsier at sektormyndighetene bør ha ansvaret for all faktainformasjon til innvandrere innenfor sine fagområder. Også oppgaver på andre områder må gjennomgås med tanke på å kunne avgrense ansvaret i forhold til sektormyndighetene.

Utlendingsdirektoratet skal ha en rapporteringsrolle på tvers av sektorområdene, i arbeidet for likestilling mellom personer med innvandrerbakgrunn og den øvrige befolkningen. Oppgaven er i tråd med direktoratets rolle som premissleverandør overfor overordnet myndighet. I rapporteringen skal det legges vekt på situasjonen i kommunene og på de satsingsområder som til enhver tid er definert av overordnet myndighet.

Utlendingsdirektoratet skal ha et spesielt fokus på nyankomne flyktninger og innvandreres situasjon de fem første årene i Norge. Direktoratet er ansvarlig for drift av mottaksapparatet for asylsøkere, og samarbeider med kommunene om bosetting av flyktninger. Integreringstilskuddet utbetales til kommunene de fem første årene etter bosetting av flyktninger. En annen oppgave er å ha oversikt over situasjonen til nyankomne og innhenter erfaringer om hvilke tiltak som best vil tilrettelegge for langsiktig integrering.

9.1.3 Økonomiske rammer for kommunenes integreringsarbeid

9.1.3.1 Innledning

Gjennom ansvarsdelegering, rammefinansiering og frihet i valg av styrings- og organisasjonsformer ønsker regjeringen å bidra til økt kommunal handlefrihet og styrket kommunalt selvstyre. Dette må også være det grunnleggende prinsippet for kommunenes arbeid på flyktning- og innvandrerfeltet.

9.1.3.2 Integreringstilskuddsordningen

Dagens finansieringssystem for kommunenes arbeid med bosetting og integrering av flyktninger ble innført 1. januar 1991. Fire refusjons- og tilskuddsordninger ble da erstattet med et integreringstilskudd som utbetales over fem år. Tilskuddet er et rammetilskudd som utbetales til kommuner som bosetter eller har bosatt flyktninger.

Tilskuddet skal gå til å finansiere kommunenes gjennomsnittlige utgifter til sosialhjelp, sosialkontortjenester, barneverntjenester, innvandrer- og flyktningkontortjenester, tolketjenester, bolig- og boligadministrasjonstjenester, sysselsettingstiltak, yrkeskvalifisering, arbeidstrening, barnehagetjenester, helsetjenester og kultur- og ungdomstiltak i bosettingsåret og de fire påfølgende år. I tillegg til integreringstilskuddet utbetales det ekstra engangstilskudd ved bosetting av eldre og funksjonshemmete.

I forbindelse med innføringen av integreringstilskuddsordningen ble det høsten 1990 oppnevnt et beregningsutvalg. Gjennom dette utvalgets kartlegging av kommunenes utgifter til integrering og bosetting av flyktninger mv, innhentes årlig informasjon om kommunenes utgifter de fem første årene etter bosetting.

Tilskuddet er ikke øremerket. Det forutsettes imidlertid fra statens side at kommunene gjennomfører et planmessig bosettingsarbeid og stimulerer flyktningene til så raskt som mulig å komme over i en situasjon der de er selvhjulpne. Flyktninger skal ha samme tilgang på kommunale tjenester (sosial, helse, kultur, skole, barnehage osv) som enhver annen innbygger i kommunen. Kommunene må i planleggingen og utforming av sine tiltak ta utgangspunkt i flyktningenes spesielle situasjon og konkrete behov. Vurderingene som lå til grunn for en omlegging av finansieringsordningen var følgende, jf *St meld nr 61 (1989–90) Bosetting og integrering av flyktninger og personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag – organisering, ressursbruk og finansieringsordninger*:

- 1) Kostnads- og ansvarsprinsippet styrkes, dvs at kommunene, som har ansvaret for gjennomføringen av tiltakene, også får ansvaret for ressursbruken, og dermed stimuleres til mer effektiv og rasjonell drift. Siden statens tilskudd baseres på gjennomsnittsbetraktninger for hele kommunesektoren, ligger det også muligheter for en viss gevinst for kommuner som driver et særlig godt arbeid for å få folk selvhjulpne.
- 2) Siden tilskuddet ikke er oppgjør for faktisk forbruk av sosialhjelp, står kommunene friere i bruken av midlene. Dette vil i større grad kunne stimulere til valg av rasjonelle og gode løsninger, også utenom det sosiale hjelpeapparatet.
- 3) Systemet blir enklere og mer forutsigbart, og gir samtidig kommunesektoren sikkerhet for at utgiftsendringer over tid fanges opp. Dette bør bidra til mer systematisk og langsiktig planlegging av arbeidet i kommunene.

Integreringstilskuddsordningen har etter innføringen blitt møtt med kritikk, fordi noen kommuner benytter disse midlene til andre formål enn flyktningformål. Det er til dels store variasjoner i utgiftsnivået mellom enkeltkommuner. Med et tilskuddssystem som finansierer kommunesektorens gjennomsnittsutgifter, innebærer disse forskjellene at noen kommuner får mer i tilskudd enn de har utgifter i tilskuddsperioden, mens andre kommuner har nettoutgifter knyttet til bosettings- og integreringsarbeidet. At enkeltkommuners utgifter på flyktningfeltet ikke samsvarer med størrelsen på tilskuddet, er med andre ord en naturlig følge av ordningen.

Kommunenes Sentralforbund gjennomførte i januar/februar 1996 en spørreundersøkelse om kommunenes erfaringer med integreringstilskuddsordningen. Kommunene var i alt overveiende grad positive. De

større kommunene var imidlertid mindre fornøyd enn småkommunene. De fleste kommunene oppgav at tilskuddet motiverer til igangsetting av integreringstiltak. En svakhet som ble påpekt av mange kommuner var at det er store variasjoner i utgifter til ulike grupper. Enkelte grupper, som eldre og funksjonshemmete, har begrensede muligheter til å få egen arbeidsinntekt og har på grunn av kort botid ikke opptjent trygderettigheter.

Rattsø-utvalget (delutredning 1) anbefaler en videreføring av integreringstilskuddet ut fra en begrunnelse om at flyktninger er en minoritet som kan ha lite gjennomslag i den lokale prioriteringskampen. I tillegg påpeker utvalget at det ofte vil være behov for raske endringer i dette tilskuddet som følge av sterke svingninger i antallet flyktninger. Ved raske endringer i utgiftsbehovet er det vanskelig å foreta en treffsikker fordeling dersom antallet flyktninger skulle inngå som ett av kriteriene for beregning av den generelle rammeoverføringen til kommunesektoren.

Boks 9.2 Forskning på integreringstiltak overfor flyktninger

Etter initiativ fra Kommunal- og arbeidsdepartementet og Kommunenes Sentralforbund, ble det i perioden 1991–95 gjennomført et større forskningsprosjekt gjennom Institutt for industriell miljøforskning ved Stiftelsen for industriell teknisk forskning (SINTEF IFIM). I forbindelse med omleggingen av de statlige overføringsordningene og innføringen av integreringstilskuddet, ønsket man å stimulere til nytenkning i det kommunale flyktningarbeidet. Iverksetting av tiltak og forskning på disse ble gjennomført i 28 kommuner. Likestilling, deltagelse og selvstendigjering var grunnleggende perspektiver i arbeidet. Mer generelt ønsket man å se på forholdet mellom innvandringspolitiske målsettinger, virkemidler og praktiske resultater. Den lærdom vi har høstet kan oppsummeres som:

- diskvalifisering og utestenging er betinget av et årsakskompleks på ulike nivåer
- fleksible løsninger, differensiering og lokale tilpasninger gir best resultater
- samfunndeltagelse fremfor undervisningstimer er utslagsgivende for norskkunnskapene
- brukermedvirkning skaper aktive aktører fremfor passive mottagere
- lokalpolitisk og administrativ forankring er nødvendig
- arbeidsform er viktigere enn struktur, og holdninger det mest sentrale

Erfaringene foreligger i rapportform fra SINTEF IFIM, og om kort tid vil resultatene presenteres i fire temahefter.

Etter regjeringens vurdering er det ønskelig å videreføre integreringstilskuddsordningen.

9.1.3.3 Særskilte tilskuddsordninger innenfor undervisnings- og barnehagesektoren

Andre viktige tilskuddsordninger for kommunenes arbeid finner vi på undervisnings- og barnehagesektoren.

For å få en best mulig ressursutnyttning på feltet, er det viktig at de ulike tilskuddsordningene ses i sammenheng. Det vil bli foretatt en gjennomgang av de ulike ordningene for å vurdere behovet og muligheten for eventuelle endringer.

9.2 KUNNSKAPSRUNNLAGET

9.2.1 Ansvarsdeling

Kommunal- og arbeidsdepartementet har en samordnende rolle i statsforvaltningen når det gjelder forskning, forsøk, statistikkutvikling og evaluering på innvandrerfeltet i kraft av sin generelle samordnende rolle. Dette innebærer at departementet har et generelt ansvar for å overvåke, samordne og bidra til å få fram relevant kunnskap. Samtidig har de øvrige fagdepartementer og etater på vanlig måte ansvaret for å bidra til å få fram forskning, forsøk, evalueringer av tiltak og statistikk på sine sektorområder også om innvandrerdimensjonen. En sentral utfordring framover blir å holde oversikt over og samordne forsøks- og utviklingsinnsatsen slik at denne bygger på det som er gjort tidligere og at kunnskapshull blir dekket. En langsiktig strategi for å få et nødvendig kunnskapsfundament for å håndtere et flerkulturelt samfunn, vil bli utarbeidet.

9.2.2 Forskning

En oppsummering av kunnskapssituasjonen i Norge for det tverrvitenskapelige forskningsfeltet internasjonal migrasjon og etniske relasjoner, viser at forskningsinnsatsen fortsatt er spredt, kortsiktig og i for liten grad bygger på tidligere forskning.

Det har de seinere årene vært arbeidet systematisk med å bedre kunnskapsgrunnlaget. Dette har gitt mye ny kunnskap, men behovet er fortsatt stort når det gjelder å forstå innvandringens konsekvenser for det norske samfunn og gode måter å utvikle et flerkulturelt samfunn på. Initiativet til og finansiering av forskningen har i hovedsak kommet fra departementene, særlig Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Kommunal- og arbeidsdepartementet har samarbeidet med Norges forskningsråd om forskningsprogrammet 'Internasjonal migrasjon og etniske relasjoner (IMER) 1991–1996'. Tematisk har programmet tatt utgangspunkt i sentrale utfordringer, som årsaker til internasjonal migrasjon, med vekt på hvordan disse påvirker omfanget og typen migrasjon til Norge, og utfordringer i det flerkulturelle samfunnet. En viktig oppgave har vært å se nærmere på kontakten mellom etniske minoriteter, flertallsbefolkningen og norske myndigheter, bl a når det gjelder

- diskriminering og rasisme innen ulike deler av det norske samfunnet

- levekår og likestilling, arbeid, skole og utdanning
- spørsmål omkring flyktingers og asylsøkeres ankomst og etablering.

Et mål for satsingen har også vært å styrke grunnforskningen og sikre rekrutteringen av forskere. Dette er nødvendig både for å få løst de voksende oppgavene som den anvendte forskningen står overfor, og for å øke kvaliteten på forskningen. Under programmet er det med dette formål i 1995 startet opp et 3-årig samarbeid med Universitetet i Bergen om et samordnet IMER-program for forskning og undervisning på tvers av institutter og fakulteter.

Kommunal- og arbeidsdepartementet har tatt initiativet til et nytt forskningsprogram *IMER- Innvandring og storby* administrert av Norges forskningsråd (1997–2001) (jf kap 7, boks 7.2).

Ulike andre programmer under Norges forskningsråd har omhandlet og omhandler prosjekter om innvandrere, innvandring og et flerkulturelt samfunn:

Programmet *Barn, ungdom og familie* (1994–1999), med støtte fra Barne- og familiedepartementet, har prosjekter som tar for seg temaer som omhandler ungdom med innvandrerbakgrunn og marginalisering, isolasjon og integrasjon, etnisitet og kjønn.

Programmet *Tvungen migrasjon, ressurskonflikter og utvikling* er etablert for perioden 1996–2001 med støtte fra Utenriksdepartementet. Formålet med pro-

grammet er å få et bedret kunnskapsbasert beslutningsgrunnlag for norske myndigheter og norske og internasjonale bistandsorganisasjoner i tilknytning til tvungen migrasjon og masseflukt. Programmet skal også bidra til å bygge opp og vedlikeholde den langsiktige kompetansen i norske miljøer innen de aktuelle problemområdene.

Programmet *Utdanning, kompetanse og verdiskaping*, som startet opp i 1996, har som overordnet mål å bringe fram kunnskap som belyser forholdet mellom utdanning og samfunn. Det skal legges vekt på å få fram kunnskap som vedrører grupper med en annen kulturell og språklig bakgrunn enn flertallet og deres tilgang til og bruk av utdanning/opplæring.

9.2.3 Statistikk

For å bringe fram bedre og mer systematisk informasjon og faktisk kunnskap om inn- og utvandringsstrømmer og innvandreres levekår, har Kommunal- og arbeidsdepartementet siden 1991 samarbeidet med Statistisk senentralbyrå (SSB). Samarbeidet som var avtalefestet til å gjelde ut 1996, er evaluert. Det er besluttet å videreføre det systematiske samarbeidet i ytterligere fire år.

Som et resultat av dette arbeidet er det fra 1994 publisert ulike statistikker. Statistikken om innvandringsgrunner og sysselsetting, arbeidsledighet og deltakelse på arbeidsmarkedstiltak for innvandrere og flyktnin-

Boks 9.3 IMER-programmet – publikasjoner

Avsluttede forskningsprosjekter

Grete Brochmann: Europeisk integrasjon og innvandring fra «Tredje land»

Øivind Fuglerud: Kastenettverk i asylmigrasjon fra Sri Lanka til Norge

Kamil Z. Özerk: Språklige minoriteter og skolefaglig læring som et betingelsesavhengig fenomen

Joron Pihl: Språklige og etniske minoriteters utdanningsløp og utdanningsmål.

Nora Ahlberg: Kryssing og utfordring av grenser blant tradisjonelt orienterte kurdiske flyktningskvinner

Inger-Lise Lien: En hånd har fem fingre – Pakistanernes tolkning og erfaringer med rasisme i Norge

John Chr. Knudsen og Mette Andersen: Enslige, mindreårige asylsøkere og flyktinger

John Chr. Knudsen og Torunn Fladstad: Asylsøkerbarn i norske mottak.

Berit Berg og May Thorseth: Kommunalt flyktingarbeid i endring

Forskningsprosjekter under arbeid:

John E. Hayfron: Økonomisk status for tredje-verden innvandrermenn.

Asle Høgmo: Rasisme – om etnisk diskriminering i hverdagen

Nora Gotaas: Rasisme og diskriminering i hverdagen

Rania Maktabi: Statsborgerskap og demokratisering i hverdagen

Trykksaker fra IMER-programmet:

Migrasjonsforskning i Norge 1985–93 En prosjekt-katalog (1994)

Ottar Brox (red): Integrasjon av minoriteter – Kan Carmen og Khalid bli gode i norsk? (1995)

Kenneth Hyltenstam (m fl): Tilpasset språkopplæring for minoritetslever. Rapport fra konsensuskonferanse (1996).

Migrasjonsforskning i Norge 1993–96 (1996)

Innvandring, migrasjon og etniske relasjoner. Oversikt over hovedoppgaver 1949–1995 (1996).

Tor Halvdan Aase (red): Metodologiske tilnærminger til studiet av fordommer og diskriminering (1996).

Eksilets representasjoner og forskernes fortolkninger. Konferanserapport 16.-17. oktober 1995 (kommer 1997)

En verden i bevegelse. Rapport fra dagkonferanse 4. november 1996 (kommer 1997)

Ottar Brox (red): «De liker oss ikke. Den norske rasismens ytringsformer» (kommer 1997)

Ottar Brox (red): «Tett eller spredt – Om innvandreres bosettingsmønster i Norge» (kommer 1997)

ger er forbedret. Siktemålet er også å få bedre opplysninger om innvandrere i Norge gjennom å utnytte SSBs løpende registre. Som et tillegg til SSBs levekårsundersøkelse i 1995 er det gjennomført en ny og større undersøkelse om innvandreres levekår i 1996. Materialet vil bli analysert i 1997. Deler av kap 4.4.2 bygger på en første analyse av dette materialet.

Utdanningsopplysninger for personer som har innvandret etter 1991, jevnlig publisering av nøkkeltall og tilrettelegging for analyser som viser utviklingen over lengre perioder, er områder som vil bli prioritert i samarbeidet mellom Kommunal- og arbeidsdepartementet og SSB de kommende år.

9.2.4 Prioriterte områder for videre innsats

Med utgangspunkt i behovet for anvendt kunnskap vil

Kommunal- og arbeidsdepartementet

- sammen med Norges forskningsråd og andre relevante instanser bidra til å utarbeide en langsiktig plan for IMER-forskning
- samarbeide med Norges forskningsråd om programmet IMER – innvandring og storby (jf boks 7.2)
- videreføre samarbeidet med SSB om innvandrersrelatert statistikk
- videreføre programmet innvandrere og arbeid (jf boks 6.3)
- satse på forskning og forsøk om flerkulturelle bomiljøer
- stimulere til kunnskapsutvikling i kommunene og på flerkulturelle arbeidsplasser gjennom forsøksmidler administrert av Utlendingsdirektoratet
- stimulere til evaluering og utvikling av metoder for å sikre at tiltak blir effektive og får den tilskittede virkning

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

- forsterke innsatsen i forsknings- og utviklingsarbeidet om flerkulturell pedagogikk. Det vil særlig bli lagt vekt på å systematisere kunnskapene om opplæringen og om hvilke modeller som gir best resultater

Barne- og familiedepartementet

- samarbeide med Kommunal- og arbeidsdepartementet og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet om å følge opp de kunnskapsbehov som er identifisert i regjeringens handlingsplan for barn og unge med innvandrerbakgrunn
- prioritere innsatsområdene familie og likestillingsrelaterte spørsmål, omsorgssituasjonen for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger, «flerkulturelt barnevern» og bedre kunnskaper om innvandrerfamiliers behov/ønsker om barnehageplass

Sosial- og helsedepartementet

- ta initiativ til å framskaffe mer og bedre kunnskap om innvandrere og flyktingers somatiske og psykiske helse og bruk av helse- og omsorgstjenester. Forskning på dette området skal prioriteres, koordineres og gjøres tilgjengelig for helsevesenet. Norges forskningsråd og en planlagt kompetanseenhet får sentrale roller i dette arbeidet. Forskning om innvandrere bør, der det er hensiktsmessig, innarbeides i forskningen om befolkningens helse generelt

10 Økonomiske og administrative konsekvenser

10.1 ØKONOMI OG ANSVARSDELING

Regjeringen ønsker å videreføre prinsippet om at fagmyndighetene på ulike sektorer og forvaltningsnivåer skal ha samme ansvar for personer med innvandrerbakgrunn som for den øvrige befolkningen. Som hovedregel skal personer med innvandrerbakgrunn omfattes av generelle ordninger og tiltak. Meldingen inneholder ingen forslag om grunnleggende endringer i oppgave- og ansvarsdeling mellom ulike forvaltningsnivå og sektorer. I likhet med *St meld nr 35 (1994–95) Velferdsmeldingen* understrekes imidlertid behovet for økt samarbeid på tvers av sektorer.

Gjennomgangen av sammenhengen mellom innvandring og økonomi har vist at det er betydelige verdiskapningsressurser å hente ved å utnytte innvandreres arbeidskraftressurser bedre enn i dag. Tiltak som øker samfunnsdeltakelsen og innvandreres muligheter til å komme i arbeid, vil på kort sikt kunne gi offentlige merutgifter. På lengre sikt vil imidlertid økt yrkesdeltakelse medføre økte skatteinntekter og redusere utgiftene til offentlige stønadsordninger.

Mange av tiltakene som er foreslått forutsettes dekket innenfor eksisterende økonomiske rammer på det aktuelle feltet. På de ulike områdene skal arbeidet rettes inn mot oppnåelse av best mulige resultater innenfor de rammene som gjelder. For å oppnå best mulig ressursutnyttelse må det foretas løpende mål- og resultatvurderinger.

10.2 SENTRALE INNSATSOMRÅDER

Nedenfor oppsummeres tiltak på sentrale innsatsområder i meldingen. Når det gjelder konkrete bevilgninger vil regjeringen komme tilbake til dette i de årlige statsbudsjettene.

Bekjempelse av rasisme og diskriminering

- Regjeringen foreslår at det opprettes en ordning som bl a skal bedre mulighetene til å få juridisk bistand for personer som blir utsatt for diskriminering. Opprettelsen vil skje i samråd med de landsdekkende organisasjonene som arbeider mot rasisme og diskriminering, og ha en prøveperiode på fem år.

Norskopplæring for voksne

- For å øke mulighetene for videre utdanning og arbeid vil regjeringen styrke den grunnleggende opplæringen i norsk med samfunnskunnskap for

voksne fra språklige minoriteter. Det vil bli tatt særlig hensyn til personer uten lese- og skriveferdigheter og personer med særlig svak grunnutdanning fra hjemlandet.

Grunnskoleopplæring for voksne

- Regjeringen foreslår å styrke tilbudet om grunnskoleopplæring for ungdom i alderen 16–20 år, som ikke har fullført utdanning tilsvarende norsk grunnskole.

Boforhold

- Bomiljø og boligforvaltning skal utvikles gjennom Husbankens støtte til borettslag mv.

Barnehage

- Regjeringen foreslår at det settes i gang et treårig prøveprosjekt med gratis korttidsplass i barnehage for alle 5-åringer i en bydel i Oslo indre øst.

Skole

- *Grunnskole:* Med utgangspunkt i prinsippet om tilpasset opplæring mener regjeringen at elever med begrenset norskferdigheter bør få den første lese- og skriveopplæringen på morsmålet. Det vil lette innlæringen av tilsvarende ferdigheter på norsk. Morsmålsundervisningen i grunnskolen bør avgrenses til denne perioden, som i det nye læreplanverket er lagt til de fire første årene. Ut over dette kan aktuelle morsmål gis som tilvalgsspråk på ungdomstrinnet. I tillegg kan elever få tospråklig fagundervisning inntil de har tilstrekkelig utbytte av undervisningen på norsk. Den avgrensning av morsmålsopplæringen som det er lagt opp til innebærer at det frigjøres ressurser som kan benyttes på annen måte. Regjeringen foreslår at frigjorte ressurser benyttes til styrking av norskopplæring og til tospråklig fagundervisning i grunnskolen.
- *Videregående:* Ekstra språkopplæring for minoritetsspråklige i videregående opplæring styrkes.

Helse og omsorg

- Regjeringen ønsker å øke den generelle kompetansen i helsevesenet ved å opprette en kompetan-

seenhet i somatisk og psykisk helse og omsorg blant personer med innvandrerbakgrunn, hvor barn og ungdom er en viktig målgruppe. Det foreslås videre å igangsette ulike prosjekter for å styrke samarbeidet med frivillige organisasjoner og kommunesektoren.

Barnevern

- Oppfølgingen av handlingsplanen for barn og unge med innvandrerbakgrunn er en sentral oppgave i arbeidet med å sikre barn like muligheter. Hjelpetilbudet til enslige, mindreårige asylsøkere og flyktninger, og tilbudet om etterutdanning og veiledning for ansatte i barnevernet som arbeider med barn og familier med innvandrerbakgrunn, foreslås videreført.

Religiøs mangfold

- Regjeringen vil gi ett departement ansvar for samordning av politikken i forhold til tros- og livssynsspørsmål, uten at Den norske kirkes særstilling berøres. Departementsplassering og økono-

misk-administrative konsekvenser må utredes nærmere.

Kulturpolitikk

- Kulturdepartementets satsing på flerkulturelle tiltak vil styrkes. Det skal legges vekt på støtte til frivillige organisasjoner, idrettslivet og en kartlegging av hvordan kulturtilbudet benyttes.

Kunnskapsgrunnlaget

- Regjeringen ønsker å bedre kunnskapsgrunnlaget om innvandringens følger for det norske samfunnet, forholdet mellom innvandrere og nordmenn og innvandreres levekår.

Kommunal- og arbeidsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Kommunal- og arbeidsdepartementet av 28. februar 1997 om innvandring og det flerkulturelle Norge blir sendt Stortinget.



