

SAKSFRAMLEGG

Saksbehandler: Vegard Hetty Andersen
Arkivsaksnr.: 11/9780-11

Arkiv: F30
Dato: 05.10.11

HØRING - NOU 2011:14 BEDRE INTEGRERING

::: Sett inn innstillingen under denne linja ↓

INNSTILLING TIL: FORMANNSKAPET /BYSTYRET

Rådmannens innstilling:

Det avgis høringsuttalelse i samsvar med saksutredningen.

Tore Isaksen
setterrådmann

Kari Høyer
kommunaldirektør

::: Sett inn innstillingen over denne linja ↑

... Sett inn saksutredningen under denne linja ↓

HØRING - NOU 2011:14 BEDRE INTEGRERING

Bakgrunn for saken:

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) har sendt på høring NOU 2011: 14 *Bedre integrering*. BLD er i den sammenheng særlig interessert i innspill knyttet til hvilke områder som bør ha politisk prioritet. Høringsfristen er 15. oktober. Rådmannen har i henvendelse til BLD anmodet om utsatt høringsfrist.

Utredningen er avgitt til BLD av Inkluderingsutvalget. Utvalget er det første utvalget som har foretatt en helhetlig gjennomgang av integreringspolitikken og integreringsarbeidet i Norge. Utvalget har analysert områder som arbeid, utdanning, levekår og sosial mobilitet, deltakelse i demokrati og sivilsamfunn. Samlet viser Inkluderingsutvalgets gjennomgang av dagens situasjon at politikken og virkemidlene ikke har gitt gode nok resultater. Utvalgets vurdering er at det er nødvendig med et fokusskifte der det tydeliggjøres at det er resultatene som teller. Inkluderingsutvalget tilrår en helhetlig og tidlig innsats for å forebygge vedvarende lavinntekt og for å unngå at det skapes sosiale forskjeller langs etniske skillelinjer. Hovedstrategien vil være å motvirke lavinntekt og fattigdom gjennom grunnleggende kvalifisering, bedre bruk av medbrakt kompetanse, og et godt utdanningssystem som gir læring for alle, slik at sysselsettingsandelen øker. Utvalget anbefaler særlig å styrke mulighetene til sosial mobilitet for barn og unge med innvandrerbakgrunn. Flere innvandrere, og særlig innvandrerkvinner og de fra landgrupper med lav sysselsetting, må komme i fast og varig arbeid. Strategien innebærer å foreta et kollektivt løft av de gruppene som kommer aller dårligst ut, gjennom en særlig innsats for de svakeste gruppene.

Inkluderingsutvalget anbefaler blant annet:

- En 10-årig ekstra innsats for å få flere i jobb, med fokus på arbeidsmarkedstiltak som er tilpasset innvandreres behov og har gode resultater.
- Rett og plikt til gratis språkopplæring i barnehage for alle barn med kartlagte behov, og en gjennomgang av pensum og valg av undervisningsmetoder som gir en bedre læring for alle.
- Reform av voksenopplæringen for at alle voksne skal lære å lese og skrive.
- At felles verdier i Norge skal bygge på menneskerettighetene med særlig vekt på blant annet likestilling, ytringsfrihet, sosial likhet, vitenskapelig tenkemåte og toleranse.

Utvalget har vært ledet av rådmann Osmund Kaldheim. Etter en konkret habilitetsvurdering er rådmannens faste stedfortreder Tore Isaksen oppnevnt som setterrådmann.

Saksutredning:

Utredningen med relevante forslag har vært forelagt følgende kommunale virksomheter:

- Introduksjonssenteret
- NAV
- Senter for oppvekst
- Barnehager

- Skoler
- HR-seksjonen
- Byplan

Hva angår kapittel 11 i utredningen er dette sendt medlemmene av Dialogforum til uttalelse.

Drammen kommune sin høringsuttalelse bygger på de innspill mottatt fra ovennevnte parter.

Kapittel 6 (6.8.1) - Sysselsetting og ledighet:

Inkluderingsutvalget foreslår i kapittel 6 tiltak for å bedre deltakelsen i arbeidslivet blant personer med innvandrerbakgrunn. I utredningen under punkt 6.8.1 er det definert følgende hovedmål:

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

Drammen kommune bemerker i den sammenheng følgende:

Erfaringer fra kommunalt nivå er at inkludering best skjer gjennom aktiv bruk av arbeidsrelaterte tiltak, kompetanseutvikling internt i organisasjonen og i samarbeid med eksterne aktører.

Drammen kommune ser gjerne at følgende tiltak iverksettes:

- At NAV styrker sitt arbeid mot mer effektive tilretteleggingsløp for deltakere, flere målrettede opplæringsprogram og lengre særskilte sysselsettingsløp / kompetanseløp for yrkespassive med lav deltakelse på arbeidsmarkedet.
- Økt statlig medfinansiering av forsøks tiltak i kommunene.

Inkluderingsutvalget foreslår på side 160 følgende tiltak:

Tiltak: Utvikling av nettverkstiltak ”Mentorordning” i regi av offentlig og privat sektor.

- **Drammen kommune sitt forslag til høringsuttalelse:** *Drammen kommune støtter forslaget.* Drammen kommune mener dette er et meget godt tiltak for å kunne synliggjøre kvalifisert arbeidskraft og kompetanse og for å oppnå større integrering av kvalifiserte personer med minoritetsbakgrunn i stillinger i arbeidslivet og spesielt inn mot kommunesektoren. Drammen kommune er med og finansierer 25 deltakere i et samarbeid med NHO Buskerud, LO samt andre private aktører via Global Future - programmet. Dette programmet understøtter Drammen bystyres særlige prioritering av arbeidet med mangfold og inkludering, en av hovedstrategiene i kommuneplan 2007 -2018.

Tiltak: Utrede om den danske modellen for rekruttering av innvandrere til offentlig sektor har en overføringsverdi til Norge.

Den danske modellen er en kombinasjon av en rask kompetanseavklaring, danskundervisning, veiledning og oppkvalifisering/arbeidspraksis og introduksjon til ansettelse på ordinære vilkår.

- **Drammen kommune sitt forslag til høringsuttalelse:** *Drammen kommune mener dette er den beste rekrutteringsmodellen for å få innvandrere raskt inn i ordinært arbeid.* Drammen kommune har gjennomført et pilotprosjekt, kalt ”Drammensmodellen” fagopplæringsløp / helsefagarbeiderutdanning 2007-2010, i samarbeid med Åssiden videregående skole (avdeling for voksenopplæringen), Introduksjonssenteret og NAV arbeid, Drammen. Dette består av et treårig løp for 21 voksne med innvandrerbakgrunn fra 19 ulike nasjoner. Alle er i etterkant av bestått fagprøve tilsatt i faste fagstillinger i pleie og omsorg, Drammen kommune.

Tiltak: Utrede hvordan intervjuordningen med å innkalle minst en søker med innvandrerbakgrunn til intervju i statlig forvaltning kan utvides til også å gjelde for kommunal og privat praksis.

- **Drammen kommune sitt forslag til høringsuttalelse:** *Drammen kommune støtter forslaget.* Drammen kommune har hatt gode erfaringer med å innkalle minst en kvalifisert søker med innvandrerbakgrunn til intervju siden 2007, og mange med innvandrerbakgrunn er tilsatt i faste stillinger. Drammen kommune har intensjon om at kommunens ansattgruppe skal gjenspeile befolkningssammensetningen i Drammen by.

Tiltak: Økt bruk av lederutviklingsprogrammer for personer med innvandrerbakgrunn som skal bidra til økt rekruttering av ledere med innvandrerbakgrunn, for eksempel gjennom tildeling av statlige prosjektmidler til offentlig og privat sektor

- **Drammen kommune sitt forslag til høringsuttalelse:** *Drammen kommune støtter forslaget.* Kompetanse og erfaring står sterkt som en begrunnelse for å rekruttere innvandrere til lederstillinger og i synlige nøkkelposisjoner i kommunen. Dette tiltaket vil Drammen kommune støtte, under forutsetning av statlige økonomiske støtteordninger.

Kapittel 6 (6.8.4) - Diskriminering i arbeidslivet:

Inkluderingsutvalget uttaler at likestilling og arbeid mot diskriminering er grunnleggende for at personer med innvandrerbakgrunn skal oppnå likeverdig deltakelse i arbeidslivet. I utredningen under punkt 6.8.4. er følgende hovedmål definert:

”Alle mennesker skal ha frihet fra forskjellsbehandling i arbeidslivet, uavhengig av bakgrunn”

Inkluderingsutvalget foreslår på side 164 og 165 følgende tiltak:

Tiltak: Opplæring og kompetanseutvikling om diskriminerings art, omfang og årsaker rettet mot arbeidsgivere, tillitsvalgte og arbeidstakere. Dette kan for eksempel gjennomføres som del av HMS-opplæring eller gjennom utvikling av eget opplæringsprogram med informasjon som omhandler disse temaene.

- **Drammen kommune sitt forslag til høringsuttalelse:** *Drammen kommune støtter forslaget.*

Tiltak: Prøve ut enkle og effektive former for likestillings- og anti-diskrimineringsarbeid på arbeidsplassen. Forsøkene bør finansieres med statlige prosjektmidler.

- **Drammen kommune sitt forslag til høringsuttalelse:** *Drammen kommune støtter forslaget, og at forsøkene finansieres med statlige prosjektmidler.*

Tiltak: Aktivitets- og rapporteringsplikten implementeres i det ordinære HMS arbeidet

- **Drammen kommune sitt forslag til høringsuttalelse:** *Drammen kommune støtter ovennevnte forslag.*

Kapittel 6 (6.8.5) - Arbeidsinnvandrere:

Inkluderingsutvalget oppstiller under punkt 6.8.5 følgende delmål:

”Familiegjenforente arbeidsinnvandrere skal ha tilnærmet samme sysselsettingsnivå som befolkningen for øvrig.”

Inkluderingsutvalget foreslår på side 166 følgende tiltak:

Tiltak: Gratis rett til grunnleggende norskopplæring til arbeidsinnvandrere som bosetter seg i Norge og familiegjenforente med disse.

- **Drammen kommune sitt forslag til høringsuttalelse:** *Drammen kommune støtter utvalgets forslag om at familiegjenforente med arbeidsinnvandrere skal ha rett til gratis grunnleggende norskopplæring.* Dette vil være god samfunnsøkonomi, fordi det vil bidra til bedre integrering på lang sikt, ved at familiegjenforente har større muligheter for å komme ut i arbeid. Dette er også positivt sett fra et likestillingsperspektiv.

Det er imidlertid viktig å tydeliggjøre, samt definere, hva grunnleggende norskopplæring innebærer. Sentrale avklaringer i så måte er:

- Hvor lenge skal man få gratis grunnleggende norskopplæring? Antall timer?
- Er samfunnskunnskapen inkludert?
- Hvor lenge kan du ha arbeid / oppholdstillatelse før det er en plikt å gjennomføre grunnleggende norskopplæring?

Kapittel 7 (7.8.5) – Utdanning:

Inkluderingsutvalget oppstiller under punkt 7.8.5 følgende mål:

”Elever med innvandrerbakgrunn skal, over tid, ha samme læringsutbytte og resultater i grunnskolen som andre elever.”

I sammenheng med punkt 7.8.5 uttaler Inkluderingsutvalget følgende:

”De språklige utfordringene er særlig store for elever som ankommer landet rett før, eller i løpet av, skolealder. Mange av disse har i tillegg liten eller ingen skolegang fra opprinnelseslandet og/eller manglende muntlig og skriftlig morsmålskompetanse.”

- **Drammen kommune sitt forslag til høringsuttalelse:** *Drammen kommune støtter utvalgets forslag om at mottaksgruppene har en varighet på 1 – 3 år.* Særlig viktig er dette på mellomtrinnet og ungdomstrinnet. Barn som kommer til landet i siste halvdel av barnetrinnet skal gå i mottaksgruppe. Drammen kommune mener det er norsk og

samfunnskunnskap som skal være hovedfokus den tiden de er i mottaksgruppa. Overgangen til ungdomstrinnet bør kunne være gradvis for de som har behov for det.

Det etterlyses en felles forståelse og definisjon på hva som er en elev med innvandrerbakgrunn. Hvem skal ha rett til å gå i ei mottaksgruppe? Drammen kommune mener dette kun skal gjelde de elevene som er nyankomne til landet. De som har et dårlig norsk språk men som har bodd i landet noen år, må få tilrettelagt undervisning på linje med alle andre som har behov for det.

Drammen kommune mener det er svært viktig at man har like høye læringsambisjoner for elever med minoritetsbakgrunn som man har for etnisk norske elever. En elev er en elev og skal ut i det samme arbeids- og samfunns livet. Vi ser også at svak språkkompetanse er det største hinderet for integrering og innpass i arbeidslivet. Leksehjelpen slik målgruppa er definert og omfanget av den, bør derfor endres slik at kommunen kan målrette hjelpen bedre – samtidig med en forpliktelse om å bruke like mye ressurser som i dag på tiltaket. Leksehjelp bør utføres av faglærte pedagoger.

Videre uttaler Inkluderingsutvalget under punkt 7.8.5:

”Å organisere morsmålsopplæringen som en del av skolens ordinære undervisningstilbud vil, etter utvalgets vurdering, bidra til en tydelig forankring av prinsippet om flerspråklighet som en ressurs i skolens ordinære opplæringspraksis.”

- **Drammen kommune sitt forslag til høringsuttalelse:** *Drammen kommune mener morsmålsopplæring bør erstattes av tospråklig fagopplæring så lenge eleven har behov for støtte på morsmålet for å få et faglig utbytte tilsvarende det de andre elevene får. Flerspråklighet er en viktig ressurs i samfunnet, men vi mener morsmålsundervisning kan være en del av skolens valgfagstilbud, og ikke komme i tillegg til dette.*

Inkluderingsutvalget uttaler under punkt 7.8.5.1 følgende:

”Integreringsutvalget foreslår at en satsing på en mer helhetlig oppfølging av barn og unge med innvandrerbakgrunn sees i sammenheng med at foreldrene, særlig mødrene, trekkes aktivt med gjennom norskopplæring, kvalifiseringskurs, yrkespraksis, foreldrekurs, og andre tiltak som kan bygge opp under en skolestøttende foreldrerolle.”

- **Drammen kommune sitt forslag til høringsuttalelse:** *Drammen kommune er enig i forslaget, og mener nærskolen bør være den første arena for en slik kompetanseheving. Vår erfaring er at foreldrene er trygge i forhold til skolen. Det gjør det lettere å komme til skolen mens barna er i barnehagen eller på skolen. Voksne som ikke møter på norsk kurs bør miste dagpenger for hver dag de ikke møter til undervisning.*

”For familier med barn som har behov for nærmere utredning og språkstimulering, må det innføres rett og plikt til språkstimuleringstiltak”

- **Drammen kommune sitt forslag til høringsuttalelse:** *I og med at familien har valgt å bosette seg i Norge, er det foreldrenes plikt å sørge for at barnet lærer norsk. Alle barn bør gjennom en obligatorisk språktest i forbindelse med 4-års kontrollen i barnehagen – også etnisk norske barn. Barn med dårlig språk må i barnehage. For å gjøre det lettere bør det innføres gratis kjernetid på 20 timer i uken for alle barn det siste året før de begynner på*

skolen. I skolen er det viktig at barn med innvandrerbakgrunn og dårlig språk benytter seg av skolefritidsordningen.

Norge er et land hvor en stadig større andel av befolkningen har innvandrerbakgrunn. Dette bør også gjenspeile seg i lærerutdanningen. Migrasjonspedagogikk og undervisning i norsk som andrespråk bør utgjøre en større andel av utdanningen.

Kapittel 8 (8.6.3.2) – Norskopplæring:

Inkluderingsutvalget oppstiller under punkt 8.6.3.2 følgende mål:

”Innvandrere skal ha nødvendig norskkunnskaper for å nyttiggjøre seg av utdanning, komme i arbeid og delta i samfunnslivet.”

Inkluderingsutvalget foreslår på side 245 følgende tiltak:

Tiltak: Tilrettelegging for differensiert og individualtilpasset norskopplæringstilbud.

- **Drammen kommune sitt forslag til høringsuttalelse:** *Drammen kommune støtter forslaget.* Drammen kommune påpeker i den sammenheng at det er viktig å benytte seg av ulike læringsarenaer som blant annet arbeidsplass / praksisplass og nærmiljø. Dette er tiltak som krever ressurser. Det er videre viktig å heve kompetansen og profesjonaliseringen av lærere i norskopplæring. Med etter- og videreutdanning i fagfeltet vil lærerne bli mer bevisste på arbeidssituasjonen, øke kompetansen og gjøre en bedre jobb i klasserommet. Det er videre viktig å utvikle nye undervisningsmetoder som gir bedre læringseffekt og resultater i norskopplæringen og i tillegg knytte norskundervisningen enda mer til deltakernes ressurser og erfaringer. I den sammenheng bør følgende spørsmål utredes nærmere:
 - Bør det bli et krav at alle ansatte i norskopplæringen har norsk som andrespråk?
 - Bør det være flere ansatte med spesialpedagogikk?

Tiltak: Styrke en arbeidsrettet og yrkesrettet norskopplæring og språkpraksis.

- **Drammen kommune sitt forslag til høringsuttalelse:** *Drammen kommune støtter forslaget.* Det er viktig at norskopplæringen er rettet mot arbeidsmarkedet og hva som kreves for å være i en aktuell jobb. Motivasjonen for å lære norsk blir større når deltakerne ser praktisk nytte av det som blir undervist.

Kapittel 8 (8.6.3.5) – Kommunenes økonomiske rammer:

Inkluderingsutvalget foreslår på side 246 følgende tiltak:

Tiltak: Styrke finansieringsordningene i norskopplæringen for spesielle grupper, gjennom et målrettet ekstratilskudd for analfabeter og andre med særskilte opplæringsbehov.

Tiltak: Stimuleringsmidler til kommunale innvandrertiltak for å sikre et løpende utviklingsarbeid i kommunene for å forbedre introduksjonsprogram og norskopplæring.

Tiltak: Det bør utredes om tilskudd til kommunenes norskopplæring skal utløses for de i målgruppen som faktisk får norskopplæring og fra det tidspunkt opplæringen starter, og ikke som nå for alle i målgruppen som er bosatt i kommunene uavhengig av om de får opplæring eller ikke.

- **Drammen kommune sitt forslag til høringsuttalelse:** *Tiltakene som utvalget foreslår støttes.* Tilskudd til introduksjonsprogram bør være øremerkede midler slik at det sikres at kommunene bruker midlene til riktig målgruppe.

Kapittel 8 (8.6.4) - Ny sjanse:

Inkluderingsutvalget foreslår på side 247 følgende tiltak:

Tiltak: Styrke finansieringen av prosjektmidler til opprettelse av flere Ny Sjanse prosjekter med en jevn regional fordeling.

Tiltak: Utvidelse av antall plasser i Ny Sjanse, med særlig prioritering av kvinner.

Tiltak: Videreutvikle og forbedre arbeidsmetodene i Ny Sjanse.

Tiltak: Økt samarbeid mellom Ny Sjanse, introduksjonsprogrammet og kvalifiseringsprogrammet for utveksling av gode erfaringer og metoder.

- **Drammen kommune sitt forslag til høringsuttalelse:** *Tiltakene som Inkluderingsutvalget foreslår støttes.*

Kapittel 11 – Fellesskap: verdier og konfliktløsning:

I følge mandatet skal Inkluderingsutvalget diskutere, vurdere og foreslå tiltak knyttet til:

- Hvilke felles verdier som bør danne grunnlaget for vårt flerkulturelle samfunn, og hva som kan gjøres for å sikre at hele befolkningen slutter opp om disse verdiene.
- Hvilke aktuelle og mulige konfliktområder som finnes i det flerkulturelle samfunnet hvor ulike verdier og prinsipper kan komme i konflikt, og hvordan samfunnet best kan håndtere slike konflikter når de oppstår.

Drammen kommune bemerker i den sammenheng følgende:

1. Lokalt forankret råd, som Dialogforumet i Drammen, bør foretrekkes. Dialog må spres ut i samfunnet på alle nivå:, på "grasrota", skole, næringsliv, FAU-ene, lag og foreninger, kulturarrangementer. Det er viktig å snakke om verdier. Vi har gode erfaringer med dette i Drammen.
2. Det er viktig å skape flere møteplasser for å dyrke dialog og mobilisere de som ikke er med. Hensikten med dette er å skape bedre gjensidig forståelse, holdningsskapende arbeid. Det er viktig å avlive myter.
3. Bevisstgjøring av holdninger bør stå i fokus. Informasjonstiltak gjennom ulike typer medier må brukes. Media har en kjempeviktig rolle og stort samfunnsansvar i dette arbeidet.
4. Ting må bygges nedenfra, man må begynne med det lokale.

Kapittel 12 – Bokkonsentrasjon av innvandrere i boområder:

Inkluderingsutvalget skal i følge mandatet vurdere ”*hvilke utfordringer som knytter seg til bokonsentrasjon av enkelte grupper (av innvandrere) i boområder (segregering), og foreslå hvordan disse utfordringene kan løses*”.

Dokumentasjonen viser ingen eller usikker mereffekt av bokonsentrasjon av innvandrere i boområder. Enkeltstudier viser at det kan være langt mer krevende å drive idrettslag, borettslag og andre typer organisasjoner i boområder med stor andel innvandrere fra Afrika, Asia mv, pga språkproblemer, manglende kunnskap om frivillig arbeid m.v. Dokumentasjonen viser likevel at det i hovedsak er andre årsaker, bl.a. lav inntekt, lav sysselsetting, høy ledighet m.v., til konsentrasjon.

Inkluderingsutvalget tilrår en forsterket innsats i boområder med de største dokumenterte levekårsutfordringene. Denne innsatsen skal gjelde alle som bor i området. Drammen kommune slutter seg til denne anbefalingen.

Inkluderingsutvalget foreslår mål om at alle skal ha like muligheter for sosial og geografisk mobilitet uansett bakgrunn.

Strategien er Områdeløft for å bedre levekår og stedsutvikling i utsatte områder.

Delstrategiene er:

- Bedre levekår gjennom ekstra innsats innen arbeid og utdanning
- Aktiv byutvikling og forsterket boliginnsats
- Norsk skal være fellesspråk i offentlig tjenestetilbud som skole, barnehage og fritidstilbud m.v.

Det foreslås følgende tiltak:

- Områdeløft for bedre levekår og sikre stedsutvikling med tiltak som gir økt attraktivitet for hele befolkningen.
- Økt sosial og geografisk mobilitet med tiltak innen arbeid, utdanning og bolig. Styrking av norsk språk fra barnehagealder sammen med offentlig tjenestetilbud som barnehager, skoler, helsetjenester, idretts- og kulturtilbud samt kvalifiseringstilbud innen NAV står sentralt.
- Byutvikling og boligpolitikk. Utforming av statlige låneordninger slik at innvandrere kan leie eller eie bolig i hele kommunen. Geografisk spredning i kommunen av kommunale boliger. Øke variasjonen av boligtyper i områder med mye blokkbebyggelse. Økt lokal identitet og stolthet gjennom opprustning av drabantbyer med godt utformede bygg og uteområder som er viktige felles møteplasser.
- Kunnskapsbehov. Dokumentere utviklingen av sosioøkonomisk og etnisk boligsegrering i storbyene med fokus på små områder med særskilte levekårsutfordringer ned på grunnkrets- eller delbydelsnivå. Økt kunnskapsgrunnlag om motiver for flytting, bostedsvalg og skolevalg for alle uansett bakgrunn samt betydningen av nabolagseffekter for barn og unge.
- **Drammen kommune sitt forslag til høringsuttalelse:** *Drammen kommune slutter seg til strategien med tilhørende delstrategier og tiltak.*

Vedlegg:

- Høring – NOU 2011: 14 *Bedre integrering*

... Sett inn saksutredningen over denne linja ↑