



Hamar kommune

Rådmannen

Det kongelige barne-, likestillings- og inkluderingsdepartement
Postboks 8036 Dep

0030 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.:

Miguel da Luz
Tlf: 90 18 77 24
11/3426(2)

Arkiv:

/F30/&13
25210/11
-

Dato:

12.10.2011

HØRING - NOU 2011: 14 BEDRE INTEGRERING

Det vises til NOU 2011:14 *Bedre integrering* og høringsbrev av 28.06.2011.

Høringsuttalelsen sendes fra rådmann og saken legges fram for politisk behandling i formannskapet den 02.november 2011 (sak 11/3426-3).

Formannskapets vedtak med eventuelle merknader blir ettersendt innen 4. november 2011.

Innledning

Hamar kommune berømmer at en så viktig velferdsarena som integrering blir gjennomgått av et offentlig utnevnt utvalg. Det er også prisverdig at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har ambisjoner om å utarbeide konkrete mål og strategier for hvordan staten, kommunen, frivillige organisasjoner og andre skal arbeide med integrering.

Utvalgets mandat var omfattende, gitt temaets viktighet og kompleksitet. Utvalget leverer, etter Hamar kommunes vurdering, et dokument med stort volum og med et språk¹ og en struktur som er til dels utilgjengelig.

Utvalget har i høyeste grad sørget for at alt som kan ha noe sammenheng med integreringsfeltet er nevnt og behandlet i utredningen. Et mer konsist dokument kunne fått de ansvarlige aktører nærmere mål, strategier og tiltak i integreringsarbeidet.

I det følgende gis det noen generelle kommentarer knyttet til begrepsbruk og struktur, og så kommenteres kapitlene.

Dokumentets volum og struktur

Innledningsvis stiller utvalget et retorisk spørsmål om *hvordan det går med integreringen i Norge* og konkluderer med følgende:

Det er i hovedsak to motstridende svar på hvordan det går med integreringen i Norge.

Foreliggende kunnskapsgrunnlag, tilgjengelig statistikk og andre fakta viser at det i stort går

¹ Kommentarer angående språket blir ikke inkludert i høringen.

bra med integreringen i Norge. Undersøkelser blant befolkningen, mediedekning og offentlig debatt viser at en stor andel av befolkningen oppfatter at integreringen ikke går særlig godt. Sammenliknet med andre OECD-land er innvandrere relativt godt integrert i arbeidsmarkedet, og en relativt høy andel norskfødte med innvandrerforeldre tar høyere utdanning. Og utviklingen går i riktig retning. Relativt flere med innvandrerbakgrunn er i arbeid og utdanning og mange føler stor grad av tilknytning til Norge (side 12).

Vi mener at kunnskapsgrunnlaget, tilgjengelig statistikk, andre fakta samt sammenligningsdata med andre OECD-land – som utvalget viser til – i større grad burde prege utredningen. Man kunne redusere volumet og få et mer konsist dokument.

Generelt er det problematisk å begripe de strategier, mål og tiltak slik disse blir presentert. Dette fordi det også blir brukt begreper som bl.a. ”innsats”, ”elementer i innsats”, ”strategiske grep” og ”overordnede grep”.

Begreper

Integreringsbegrepet

Hamar kommune støtter dette utvidet integreringsbegrepet, og vil spesielt fremheve at tilhørighet, respekt for forskjeller og lojalitet til felles verdier settes i sammenheng med integrering.

Minoriteter og majoriteter

Vi mener at det er uheldig at utvalget er inkonsekvent når det gjelder bruk av begreper minoriteter og majoriteter. Til tross for at utvalget presiserer (side 32) at man skal vise til tilhørighet når begrepene minoriteter og majoriteter brukes, blir disse brukt som selvstendige begreper i store deler av dokumentet, spesielt i kapittel 10.

Sivilt samfunn

Vi stiller spørsmål om hvorfor utvalget ikke inkluderer religiøse organisasjoner i begrepet sivilsamfunn.

I statsvitenskapelig leksikon er "sivilt samfunn" definert som "samlebetegnelse for de grupperinger, foreninger og organisasjoner som eksisterer mellom og uavhengig av privatsfæren og staten i et demokratisk samfunn".

Selv om slike definisjoner kan være omdiskutert, burde det være uproblematisk å inkludere trossamfunn i sivilsamfunnsbegrepet. Trossamfunn er jo nettopp sammenslutninger av innbyggere, som går ut over privatsfæren, men som ikke er en del av staten. Unntaket er statskirker, som vel må regnes som en del av staten og ikke sivilsamfunnet (selv om det også her finnes flytende overganger).

Med utgangspunkt i utvalgets definisjon av begrepet sivilsamfunn på side 277 burde det være hensiktsmessig enten å inkludere trossamfunn i sivilsamfunnsbegrepet eller å problematisere dette.

Med et perspektiv om at innvandrerbefolkningen er veldig aktiv i religiøse organisasjoner, burde det vekke interesse for at trossamfunn også kan være arenaer for inkluderingstiltak siden, man treffer mange i brukergruppen der. Dersom man går ut fra at *”kunnskapsgrunnlaget er også tynt når det gjelder trossamfunnene og andre religiøse organisasjoners innflytelse, eller mangel på innflytelse, på politisk makt og på integrering...* (side 305) burde man foreslå å øke kunnskapen om trossamfunn og religiøse organisasjoners betydning for integrering.

Utdanning og kvalifisering

Utvalget bruker begrepet ”utdanning” om forhold som omhandler kvalifisering (spesielt i kapittel 5). Skillet mellom hva som er utdanning og hva som er kvalifisering burde være tydelig.

Sektoransvarsprinsipp

Utvalget fremhever sterkt dette sektoransvarsprinsippet, og det er utvilsomt sentralt i integreringsarbeidet.

I det videre arbeidet håper vi at statlige sektorer, som departementene og direktorater, vil jobbe for større samordning om det ansvaret de har på integreringsfeltet, herunder definerer mål for integrering som ikke kolliderer med hverandre. Sektoransvarsprinsippet, slik det blir erfart, tenderer mot i hovedsak å handle om det som skjer på tjenestenivå i kommunene og i næringslivet.

Kapittel 5 Levekår i innvandrerbefolkningen

Når det gjelder levekår i innvandrerbefolkningen, viser vi til høringsuttalelse fra Hamar kommune på NOU 2011:7 *Velferd og migrasjon*, kapittel 9: *Inntekt, velferd og levekår*.

Videre støtter Hamar kommune utvalgets anbefaling om å jobbe for å forebygge vedvarende lavinntekt blant innvandrerbefolkningen. Dette for å motvirke et klassesdelt samfunn langs etniske skillelinjer.

Et *levetårsløft* bør i stor grad omhandle forebyggende arbeid med barn og unge som målgruppe. Det er ikke tilstrekkelig å nevne ”tjenester som kompenserer for lav inntekt” (side 106) som en del av ”andre strategiske grep”. Kompenserende tiltak for lav inntekt har man nok av. Sosial mobilitet i innvandrerbefolkningen oppnås ved at flere fullfører utdanning og har reelle muligheter til komme inn på arbeidsmarkedet. Frafallet fra videregående skole er meget høy i Norge, og ungdommer med innvandrerbakgrunn er høyest representert blant dem som dropper ut.

En annen faktor som påvirker levekår i innvandrerbefolkningen er boligpolitikk. Hamar kommune mener at boligpolitikk og boligsosialt arbeid er sentralt i strategier for levetårsløft.

Kapittel 6 Arbeid og sysselsetting

Prinsippet om at arbeid er et mål i seg selv for den enkelte, og at utnyttelse av arbeidskraftressursene er avgjørende for den norske velferdsmodellen, står høyt i integreringsarbeidet. Av den grunn støtter Hamar kommune utvalgets målformulering om at alle arbeidsinnvandrere skal ha trygge arbeidsforhold og arbeide under verdige og anstendige lønns- og arbeidsvilkår.

Hamar kommune er derimot betenkt over at utvalget fremmer en egen strategi for aktiv integreringspolitikk overfor arbeidsinnvandrere. Vi mener at man i Norge skal ha en helhetlig integreringspolitikk som omfatter arbeidsinnvandrere, familiegjennforente og flyktninger. Med arbeid som mål blir det uhensiktsmessig å skille mellom ulike grupper ut fra hvilket oppholdsgrunnlag de har i Norge.

Strategi for arbeid og sysselsetting

Hamar kommune støtter utvalgets anbefalinger om en overordnet strategi for arbeid og sysselsetting som omfatter *systemendringer av varig karakter, ekstraordinær innsats og ressursforvaltning*.

Hamar kommune vil komme med følgende tilleggsmomenter:

Økt bruk av tiltak med høy effekt målt etter overgang til arbeid og utdanning: typer av arbeidsmarkedstiltak som blir prioritert, bør i størst mulig grad være tilpasset kommunenes behov og basert på et tettere samarbeid med øvrige aktørene.

Økt bruk av aktivitetsplikt: denne bør, som nevnt i utredningen, i større grad knyttes til en inntektssikring på et høyere nivå, slik at det blir ”lønnsomt” å arbeide/være i aktivitet. Kommunen bør også få øremerkede overføringer knyttet opp mot skjermede plasser for gruppen med innvandrere som ikke kommer i ordinært arbeid/utdanning.

Helhetlige tiltakskjeder helt fram til varig lønnet arbeid: dette forutsetter tettere samarbeid mellom kommunene og NAV. I tillegg er helhetlige tiltakskjeder et svært ressurskrevende arbeid som forutsetter tettere oppfølging av enkeltindivider. Dette nødvendiggjør økte ressurser i form av flere ansatte som kan følge ”enkeltmenneskene”.

Når det gjelder særlige tiltak overfor yrkespassive og langtidsledige, vil vi bemerke at det å *motivere flere yrkespassive til å delta i opplæring, kvalifisering og arbeidstrening* er noe som allerede gjøres i kommunene. For de aller fleste er utfordringen at den enkelte arbeidssøker ikke finner/får seg arbeid og/eller barnepass.

Kvinner med innvandrerbakgrunn

Når det gjelder kvinner med innvandrerbakgrunn med *lavt utdanningsnivå, svake norskkunnskaper og manglende arbeidserfaring*, foreslår utvalget *helhetlige utdannings- og kvalifiseringsløp*.

Hamar kommune mener at før man definerer tiltak, bør man fremheve at dette handler om en sentral verdi i det norske samfunnet – likestilling mellom kvinner og menn.

Hamar kommune støtter tiltakene som foreslås (sider 162 – 163) og mener at for denne gruppen bør insentivene også være av økonomisk karakter – det skal lønne seg å arbeide.

Hamar kommune ser fram til forslaget om å *utvide NAVs ansvar til å omfatte rekruttering av yrkespassive til opplæring, kvalifisering og arbeidstrening*. Dette blir en reell test på det sektoransvarsprinsippet som utvalget fremhever sterkt i denne utredningen.

Kapittel 7 Utdanning

Prinsippet om at utdanning er en grunnleggende menneskerett er lagt til grunn. Videre er like høyt læringsutbytte for alle grupper og mennesker vektlagt som mål. En konsekvens av det vil være særlig god tilrettelegging for nyankomne innvandrere, enten det er barn, unge eller voksne.

Utvalget går inn for ”*kompensatoriske løsninger*” for å oppnå like god læringseffekt for alle. Fakta viser at personer med innvandrerbakgrunn ikke lykkes like godt i utdanningsløpet som andre. Mye tyder på at *kompensatoriske ordninger* ikke er gode nok for å bøte på store forskjeller i forutsetningene. En av nøklene ligger derfor innenfor utdanningsfeltet, der alle reelt sett kan gis like muligheter – som vil kunne utjevne sosiale forskjeller.

Vi spør om disse kompensatoriske ordningene har vært forsøk på å finne løsninger der sektoransvarsprinsippet på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå har sviktet.

Utvidet skoledag med leksehjelp og andre organiserte aktiviteter vil være av det gode for målgruppen. Det er nødvendig at denne tiden ledes av en person som har adekvat fagkompetanse. Økt satsing på basisfagene gir en god plattform for økt lærelyst.

Barnehage

Erfaring med kontantstøtteordningen viser blant annet at innvandrerfamilier benytter denne ordningen mer enn andre. I praksis ser man at mødre og barn blir hjemmeværende i denne perioden, og de får i liten grad kunnskap om det norske språket og samfunnet. Utvalget foreslår derfor å avvikle kontantstøtteordningen. Forslaget er relevant ut fra et integreringsfaglig perspektiv.

Hamar kommune vil bemerke at *kontantstøtte er en kontantytelse som gis til foreldre til barn mellom ett år og tre år som ikke eller bare delvis benytter barnehage med statlig driftstilskudd*. Denne ytelsen har aldri vært knyttet til nasjonaliteter, migrasjon eller oppholdsgrunnlag. Av den grunn mener Hamar kommune det er uheldig av utvalget å redusere kontantstøtteordningen til et spørsmål om integrering av innvandrere.

Språktesting utført på en faglig og ellers forsvarlig måte kan være et godt tiltak hvis det blir brukt til aktivt å stimulere språkutviklingen. Begrepet "testing" kan gi negative assosiasjoner. Kartlegging av språkferdigheter kan være et heldigere begrep selv om innholdet mer eller mindre er likt språktesting.

Utvidet samarbeid mellom hjem og barnehage er et ønsket tiltak.

Grunnskolen

Det er tverrfaglig enighet om at det bør stimuleres til tospråklighet. Tiltak støttes for parallelt å utvikle eget morsmål og norsk. Det er bred enighet om at økt bevissthet om eget språk og kultur øker fremmedspråksinnlæringen.

Videregående skole

Frafallet fra videregående skole er høyt - og spesielt høyt for ungdommer med innvandrerbakgrunn. Å tilrettelegge for økt fullføringsgrad er viktig for integrering, yrkesdeltakelse og følgelig et levekårsloft for innvandrere. Styrket kompetanse på flerkulturell rådgiving er et nødvendig virkemiddel for å øke fullføringsprosenten. Det kreves mye for å gi relevant veiledning inn mot mulige yrkesutdanninger i sin alminnelighet. For noen i innvandrergruppen byr det på ekstra utfordringer fordi utgangspunktet kan være et helt annet enn for majoritetsbefolkningen. Alternative løp for å få ordinært fagbrev, må utvikles. Det gjelder også mulighetene for å få delkompetanse mot et fagbrev.

Forslaget om rett til læreplass med mentorordning vil være positivt. Men det må da være et balansert tilbud mellom behov og læreplasser i relevante yrker og bedrifter.

Høyere utdanning

Utvalget foreslår at utdanningsinstitusjonene utarbeider planer for å sikre mangfoldig rekruttering. Vi avventer spesifisering av konkrete tiltak for å få til dette.

Kapittel 8 Voksenopplæring og grunnleggende kvalifisering

Mange – ikke dokumentert hvor mange – mangler basisferdigheter i å lese og skrive ved ankomst til Norge. Dette er presentert som en antakelse og ikke som faktakunnskap. Utvalget foreslår å utvikle *bedre kartleggingsverktøy* for å identifisere lese- og skrivevansker hos voksne med innvandrerbakgrunn. Vi mener at dette er en riktig start. Men det bør legges til at eksisterende kartleggingsverktøy ikke har vært benyttet i særlig grad mot denne målgruppen, slik at man neppe kan dokumentere effekten av disse.

Introduksjonsprogram

Hamar kommune vurderer også introduksjonsloven som et skritt i riktig retning. Vi støtter utvalgets forslag til tiltak (sider 243 - 244).

Vi vil gjøre følgende presisering når det gjelder punktet ”*ansvarlig faglig departement og direktorat må sikre at kommunene til enhver tid har oppdatert informasjon om gjeldende lovverk for å sikre en forsvarlig forvaltningspraksis ute i kommunene*” (side 244).

Hamar kommune mener at ansvarlig faglig departement og direktorat også må sikre at de har tilstrekkelig kunnskap og oppdatert informasjon om kommunene og kommunenes arbeid – at det f.eks. gis høringsuttalelser om kommunenes overordnede planer, og at kommunene i større grad blir behandlet som den viktigste aktøren i integreringsarbeidet. Riktig og forsvarlig forvaltningspraksis ute i ansvarlig faglig departement og direktorat er også vesentlig i integreringsarbeid.

Hamar kommune mener at klarere ansvar og rolle mellom aktører på statlig og kommunalt nivå må til for at forbedringer kan være reelle.

Utredningen legger opp til at det oppnevnes et eget utvalg der det totale utdanningstilbudet for voksne vurderes på nytt. I dag kan det virke fragmentert med norsk og samfunnskunnskap, grunnskoletilbud, videregående skole og introduksjonsprogram.

Koordinering mellom norsk og samfunnskunnskap som en del av introduksjonsordningen, grunnskoleopplæring, språkpraksis, yrkespraksis og NAV er utfordrende og må gis prioritet.

Når det gjelder arbeidsinnvandrerne, er norskopplæringsbehovet avgjort til stede, og man bør derfor vurdere utvidede rettigheter. Vi viser for øvrig til vår uttalelse i kapittel 6.

Når det gjelder prosjektet ”ny sjanse”, støtter vi at det bør styrkes finansielt og metodisk. Vi vil legge til at man bør være bevisst på at mange av ”ny sjanse”-deltakere aldri før hadde fått en reell sjanse. Deres deltakelse i prosjektet var deres første mulighet.

Kapittel 9 Bedre bruk av innvandreres ”medbrakte” kompetanse

For kommunen er det svært ønskelig at aktørene som har ansvar for å vurdere og godkjenne utdanning fra andre land samt foreta realkompetansevurdering, i større grad bidrar til at innvandrere får benytte den kompetanse de har med seg ved ankomst. Dette er særlig viktig, for kommunesektoren vil i framtiden være avhengig av innvandring for å kunne opprettholde og videreutvikle velferdstjenester overfor innbyggerne.

Kapittel 10 Demokrati og deltakelse: formelle og uformelle integreringsarenaer

Vi vil vise til vår kommentar i innledningen til utvalgets behandling av begrepet ”sivilsamfunn”

Utvalget har i stor grad konsentrert seg om statlige tilskudd når det gjelder tiltak for å fremme innvandreres deltakelse i frivillige organisasjoner.

Det er viktig å legge til at frivillige organisasjoner bygger sitt arbeid på ideologiske og humanitære verdier, ikke på profitt. Mange frivillige organisasjoner arbeider uten å motta tilskudd fra staten og er selv med på å støtte og finansiere tiltak i lokalmiljø.

Tilskudd er ikke den eneste premissen for det arbeidet frivillige organisasjoner utfører.

Ellers er det behov for å vurdere om man, i et integreringsperspektiv, skal yte statlig finansiering til innvandrerorganisasjoner som er etniske eller nasjonalitetsbasert.

Vi vil vise til St.meld. nr. 39 (2006–2007) *Frivillighet for alle*. I **kapittel 7** i denne meldingen behandles inkluderingspolitikk med henvisning til frivillig sektor. Det hadde vært hensiktsmessig å koble denne meldingen til utvalgets arbeid når det gjelder frivillig sektor.

Kapittel 13 Oppsummering av tiltak, økonomiske og administrative konsekvenser

Samfunnsøkonomi

Det er vanskelig å tallfeste dette og beregningene blir mer teoretiske modeller enn objektive kalkyler. Uansett er vi enig i at bedre resultatoppnåelse på feltet vil gi positive utslag i samfunnsøkonomien.

Utfordringene som beskrives i utredningen er kjente. Det oppsummeres med at utvalget har lagt vekt på ikke å detaljere forslagene i unødige grad. Hensikten har vært å unngå å låse en anbefalt strategi eller framgangsmåte til ett bestemt og detaljert tiltak.

Vår vurdering er at måten utvalget har presentert mål, strategiene og tiltakene er u hensiktsmessig og uoversiktlig at dette blir et utfordrende landskap å orientere seg i.

Behovet for å utjevne sosiale forskjeller ved å utjevne gapet mellom innvandrerbefolkningen og befolkningen for øvrig er absolutt til stedet. Mulige tiltak må være å tilrettelegge bedre for bolig (eid eller leid), bedre norskopplæring, bedre tilgang på utdanning og arbeid.

Tiltakene må være rettet mot det enkelte menneske og man er nødt til å få et brukerperspektiv og større grad av brukermedvirkning. Brukermedvirkning i integreringsarbeid synes å være ”et glemte kapittel” på alle forvaltningsnivå.

Hamar kommune støtter at det er behov for store endringer i norskopplæringen. Personer som mangler basisferdigheter i å lese og skrive får i dag ikke tilstrekkelig og tilpasset opplæring. Et toårig introduksjonsprogram er definitivt ikke den optimale løsningen for de som mangler basisferdigheter i å lese og skrive. Utvalget peker på at det tar opp til åtte år å kunne fullføre normal grunnskole. Det er derfor behov for eget grunnskoleopplæringstilbud til denne gruppen.

Med hilsen

Svein M. Skaaraas
rådmann