

IMDis hørings svar til NOU 2011:14 Bedre integrering- del 1

Inkluderingsutvalget leverte sin innstilling 14. juni 2011. Utvalget har gjort en grundig kunnskapsbasert gjennomgang av forskjeller innad i innvandrerbefolkningen og mellom innvandrerbefolkningen og øvrig befolkning i levekår, deltakelse i arbeid, utdanning og kvalifisering, samt i demokrati og samfunnsliv. Utredningen omtaler mål og strategier for hvordan samfunnet kan redusere, og på sikt fjerne disse forskjellene.

Utredningens forslag om tiltak og målbare indikatorer skal sikre at alle inkluderes og at Norge utvikles videre som et mangfoldssamfunn. Utvalget legger til grunn at det er mulig og helt nødvendig å oppnå større grad av resultatlikhet mellom innvandrerbefolkningen og befolkningen for øvrig enn det som er situasjonen i dag. Utvalget forlater derfor det tradisjonelle målet for det langsiktige integreringsarbeidet om like muligheter og foreslår et høyere ambisjonsnivå om resultatlikhet.

IMDi mener at kunnskapsgrunnlaget i utredningen er svært grundig og at gjennomgangen gir et godt utgangspunkt for videre arbeid med en ny Stortingsmelding for integreringspolitikken.

I denne første delen av direktoratets hørings svar vil IMDi kommentere og problematisere noen overordnede forutsetninger. Disse forutsetningene mener IMDi må være til stede dersom hovedretningen til utvalgets mål- og tiltaksforslag skal kunne bli toneangivende for morgendagens integrerings- og mangfoldspolitikk.

Normalisering av Norge som et mangfoldssamfunn og transnasjonalitet

Mangfold og migrasjon er blitt normalt tilstanden i Norge. Rundt 12 prosent av befolkningen har i dag innvandrerbakgrunn, og det er viktig at dette anerkjennes og reflekteres på alle samfunnsarenaer. På dette grunnlag foreslår IMDi som kommentar til utvalgets forslag til verdier, at "mangfold" inkluderes og stadfestes som en del av en felles verdiplattform.

Vellykket integrering og inkludering er avhengig av at innvandrerne tilegner seg nødvendige ferdigheter for å finne seg til rette i det norske samfunnet. Dette er både et individuelt ansvar, et ansvar som hviler på alle sektorer i velferdsstaten og på majoritetsbefolkningen. En framtidrettet integrerings- og mangfoldspolitikk bør legge grunnlag både for at personer med innvandrerbakgrunn utvikler lojalitet og tilhørighet til det norske samfunnet, og samtidig for at majoriteten inkluderer dem som fullverdige samfunnsmedlemmer. IMDi mener derfor at utredningen med fordel kunne lagt mer vekt på majoritetsbefolkningens ansvar og rolle.

Økt globalisering innebærer at migranter opprettholder sosial, økonomisk og politisk tilstedeværelse i både tilflyttings- og fraflyttingsland, samt diaspora i andre land. Forskning viser hvordan transnasjonale bånd både kan fungere som hinder og ressurs i integreringsprosessen. I dette ligger at migranter i større grad enn før forflytter seg fysisk mellom land, og at migrasjon i mindre grad arter seg som en

enveis bevegelse mot permanent bosetting i tilflyttingslandet. Utfordringen for integreringspolitikken blir da å sørge for at økt tilhørighet til mange arenaer og nettverk i størst mulig grad blir en ressurs – både for den enkelte og for samfunnet. Det transnasjonale perspektivet er dessverre lite framtreddende både i utvalgets utredning og i den norske integreringsdiskursen i dag, men vil måtte bli det i årene framover.

I et moderne samfunn vil individer ha flytende og kontekstavhengige identiteter og kontaktnett. Livsvalg knyttet til yrkeskarriere og familiedanning er ikke hermetisert innenfor Norges grenser. Mennesker er heller ikke kun rasjonelle aktører som reagerer på økonomiske incentiver. Her representerer den transnasjonale dimensjonen og sosiokulturelle faktorer viktige forklaringsmodeller. Dette må integrerings- og mangfoldspolitikken ta høyde for dersom Norge skal kunne fastholde innvandrerbefolkningens ressurser og kunne tiltrekke seg nødvendig arbeidskraft framover. Et mer transnasjonalt perspektiv på innvandring og integrering i utredningen ville ha styrket utvalgets analyser og drøftinger av utfordringer både knyttet til levekår og deltakelse på ulike formelle og uformelle arenaer.

Samtidig som det bør arbeides for en styrking av norskkunnskapene blant alle grupper, er det eksempelvis i et transnasjonalt perspektiv også viktig at morsmål og flerspråklighet i langt større grad verdsettes på selvstendig grunnlag. Flerspråklighet som en ressurs, ikke kun innenfor utdanningssektoren, men for den enkelte, for institusjoner og næringsliv, kunne vært tydeligere i utredningen.

Befolkningen utgjøres heller ikke av entydige og statiske grupper. Gruppene er ofte overlappende. De fleste vil oppleve seg som tilhørende flere ulike grupper og miljøer. IMDi vil her understreke at fleridentitet og multiple kulturelle ferdigheter skaper muligheter for endring og utvikling. Dette bør komme enkeltmennesket og samfunnet til gode. Politikken på dette området må derfor gi rom både for individers rett til å definere sitt eget liv uavhengig av gruppetilhørighet, og samtidig bevare retten til å tilhøre grupper basert på et språklig, etnisk eller religiøst fellesskap. IMDi mener følgelig utvalget går for langt i å begrense tilskuddsordningene til frivillige organisasjoner til utadrettet virksomhet og brobyggende aktivitet. Et rikt og variert foreningsliv er en viktig del av et demokratisk mangfoldssamfunn.

IMDi ser samtidig behovet for parallell innsats for oppslutning om norsk lov og noen felles verdier, når den enkelte borger og ulike grupper fritt skal kunne utforme egne livsstiler. I denne sammenheng må de som har definisjonsmakt, både hos majoriteten og i minoritetsgruppene, være bevisst sitt ansvar og forebygge mistillit. For å fremme "et nytt vi", toleranse og en erkjennelse av gjensidig avhengighet på tvers av samfunnsgrupper, ser IMDi et stort behov for utvalgets tiltak knyttet til utvikling av felles arenaer for debatt, dialog, konfliktløsning og samhandling.

Økt mål- og resultatfokus

IMDi støtter utvalgets tydeligere mål- og resultatfokus for integreringspolitikken. Det ligger i politikkenes vesen å ha visjonære mål. Det er derfor viktig å iverksette tiltak for utjevning, og IMDi støtter utvalgets ambisjon om dette. Mer fokus på mål- og resultatstyring i bosettings- og integreringsarbeidet forankret i lokalt plan- og strategiarbeid, har også vært IMDis overordnede anbefaling til kommunene..

Samtidig vil IMDi som fagmyndighet på feltet, understreke betydningen av realistiske og realiserbare mål for politikkområdet. Gruppen innvandrere er uensartet og omfatter personer med ulik innvandringsgrunn og enkelte med bakgrunn fra samfunn svært ulike det norske. IMDi mener det ikke kan forventes samme deltakelse på alle samfunnsområder som for personer som er oppvokst i Norge. Den avgjørende faktoren er botid. Mange relativt nye innvandrere vil ha mer enn nok med å tilpasse seg et nytt samfunn og å tilegne seg ferdigheter for å delta i arbeidsliv og følge opp egne barn.

Det kan også være fare for at et kategorisk mål om resultatlikhet kan virke mot sin hensikt i integreringsarbeidet. Ettersom det vil være vanskelig å nå målet, er IMDi bekymret for at det vil bidra til en oppfatning i opinionen om at integreringspolitikken er mislykket. Dersom innvandrerbefolkningen ikke når opp til målene, eller involverte sektormyndigheter ikke klarer å levere resultater, kan det bidra til at innvandring og innvandrere oppleves som et problem, snarere enn som en ressurs for samfunnet. Knyttet til eksempelvis deltakelse i frivillige organisasjoner, mener IMDi det er rimeligere med et mål om resultatlikhet bare for norskfødte med innvandrerforeldre, da denne gruppen bør ha de samme forutsetninger som befolkningen sett under ett.

Velfungerende sektoransvar forutsetter flere overordnede grep og tydeligere ansvars plassering

Utvalget går høyt ut og mener at resultatene på integreringsfeltet ikke er gode nok, og at dette innebærer en konsekvent kritikk av sektormyndigheter og andre som ikke leverer i tråd med oppdraget sitt. IMDi stiller seg bak kritikken, men mener at utredningen ikke går langt nok i å anbefale overordnede systemiske og strukturelle endringer som sikrer et tydelig ansvar og samspill mellom sektorer.

Utvalget påpeker riktignok at de ikke har ønsket å detaljere forslag til tiltak i unødig grad. De uttrykker imidlertid en ambisjon om å tydeliggjøre mål, strategier og type tiltak på en måte som gir grunnlag for oppdrag og bestillinger til ansvarlig sektormyndighet. IMDi mener utvalget kunne vært mer spesifikk og konkret på overordnet systemnivå og ser fortsatt en fare for at personer med innvandrerbakgrunn uten aktivitetstilbud risikerer å bli kasterballe i systemet, bli offer for innlåsningsmekanismer og kortsiktige løsninger eller i verste fall havne i fattigdomsfeller. IMDi stiller seg tvilende til at de grep som foreslås på systemnivå sikrer at viktige oppgaver som i dag er fragmentert, blir løst på en god nok måte.

Lokal førstelinje skal kunne manøvrere i en til dels komplisert tiltaksvidde og kanalisere ulike brukere til riktig tilbud til rett tid. IMDis bekymring knytter seg i første rekke til smidige overganger mellom grunnleggende kvalifisering, arbeidsrettede tiltak, ordinær utdanning, ordinært arbeidsliv og helsetilbud. Klar ansvarsdeling her er avgjørende for at utredningens identifiserte målgrupper utenfor arbeidslivet og med sammensatte behov, skal komme inn i meningsfull og varig aktivitet.

Arbeid for økt rekruttering av innvandrere til arbeidslivet, likeverdige arbeidsvilkår, økt konkurranse- og innovasjonskraft i næringslivet, samt et arbeidsliv fritt for diskriminering, er andre eksempler med til dels uklart sektoransvar. IMDi mener at næringslivsmyndighetene, Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet og Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet må gå opp ansvars- og samarbeidslinjer for en robust arbeidslivspolitikkk tilpasset mangfoldet i befolkningen.

Med bakgrunn i utredningens strategier og tiltak, mener IMDi at kravene til næringsmyndighetene og ansvaret til offentlig sektor om å gå foran som et godt eksempel som arbeidsgiver, kan tydeliggjøres og ambisjonsnivået heves. Rolleavklaring og overføring av ressurser og virkemidler til aktører som eksempelvis Likestillings- og diskrimineringsombudet, Arbeidstilsynet, IMDi, Innovasjon Norge, NHO og LO bør styrkes og harmonere bedre med dokumenterte barrierer innvandrerbefolkningen møter som jobbsøker og ansatt.

Ut fra argumentasjonen over ser IMDi at det er et manglende fokus i NOUen på en samarbeidsstrategi for å løse komplekse problemstillinger som involverer og krever innsats på tvers av flere sektorer. Dette gjelder for øvrig ikke bare når innvandrere er brukergruppe, men generelt i velferdspolitikken. Utredningen har en mangelfull analyse og har heller ikke mål med tilhørende strategier for å håndtere denne type

tverrsektorielle problemstillinger. Dermed benyttes ikke muligheten til å forsterke en tendens som er tilstede i andre sektorer om å utvikle nye og dynamiske samhandlingsmodeller.

Økt resultatlikhet forutsetter satsing på likeverdig offentlig tjenesteyting

IMDi mener at en grunnleggende forutsetning for økt resultatlikhet, er å sikre et tilgjengelig og likeverdig offentlig tjenestetilbud for alle innbyggere. Det er nødvendig med økt tilpasning av universelle ordninger og flere kompensatoriske tiltak for å utjevne språklig og kulturell ulikhet i befolkningen.

Utvalget foreslår blant annet levekårsløft, områdeløft, et "jenteløft", samt en 10-årig ekstra innsats for å få flere i varig arbeid. Det er ikke nødvendigvis en motsetning mellom ekstra tidsavgrenset mobilisering og implementering av endringer på systemnivå, men IMDi vil påpeke betydningen av å få varige strukturer på plass som sikrer at universelle ordninger treffer ulike brukergrupper, uavhengig av bakgrunn. IMDi vil generelt advare mot etablering av midlertidige eller parallelle strukturer med ansvar for å ivareta innvandrerbefolkningens behov på ulike områder, og mener derfor at vekten må ligge på utvikling av varige strukturer som ivaretar behovet til *hele* befolkningen innenfor ulike sektormyndigheter.

Utforming av offentlige tjenester forutsetter at sektorene har et sterkt eierskap og et tydelig faglig ansvar for utvikling av gode treffsikre tiltak og tjenester. IMDi merker seg at likeverdige offentlige tjenester i utredningen i hovedsak knyttes til levekår i innvandrerbefolkningen. Området omtales også i *kapittel 11 Fellesskap: verdier og konfliktløsning* under utvalgets inkluderingsstrategi. IMDi mener at ansvaret for likeverdig offentlig tjenesteyting burde vært understreket ytterligere i flere av kapitlene i utredningen. At tjenestene tilpasses mangfoldet i befolkningen har ikke betydning bare for rettssikkerhet, levekår og helse, men også for resultatoppgjørelse på andre områder som utdanning og sysselsetting.

En rettferdig og likeverdig behandling av innvandrerbefolkningen har betydning for innvandrernes tillit til offentlige tjenester.. IMDi erfarer at veien fram til et tjenestetilbud tilpasset mangfoldet i befolkningen er lang. Utvalget kunne med fordel pekt på betydningen av at fagmyndighetene for helse, utdanning, bolig- og arbeidsliv tar grep innenfor egen sektor. IMDi ser behovet for at BLD, med sitt særskilte samordningsansvar på departementsnivå, får et tydeligere mandat som pådriver i dette arbeidet med høy prioritet og økte ressurser i tiden som kommer.

IMDi ser sin rolle som pådriver i dette arbeidet, også med hensyn til kunnskaps- og verktøyutvikling. IMDi inngår derfor forpliktende samarbeid med flere direktorat, etater og kommuner på dette feltet, herunder arbeid med å sikre kvalitet og rettigheter knyttet til tolk. God kommunikasjon og kunnskap om målgruppens behov, forutsetninger og synspunkter er avgjørende for å kunne gi gode tjenester. Prinsipper om brukermedvirkning og tilgang på korrekt og klar informasjon om rettigheter, plikter og muligheter, skal være retningsgivende for alle offentlige virksomheter. Fordi forutsetningene for å motta og forstå informasjon varierer i befolkningen, må offentlige myndigheter og tjenesteytere sørge for å tilrettelegge kommunikasjonen ut fra brukernes evner og behov.

Økt resultatkrav og plikter forutsetter kvalitet i tjenestetilbudet

Når utvalget setter mål om resultatlikhet, krever dette at tjenesteapparatet klarer å levere tjenester av god kvalitet. Det er dokumentert at tjenestetilbudet i stor grad varierer mellom kommuner. Det er en fare å tillegge personer med innvandrerbakgrunn svært mange plikter med stramme tidsfrister for å oppnå resultatlikhet, uten at storsamfunnet med sitt formelle og uformelle tjenesteapparat kan tilby nødvendig individuell tilrettelegging, fleksible ordninger og kvalitet både i tjenester og opplæring. Manglende kvalitet og differensiering kan føre til en

utmattelse og resignasjon både i lokalt tjenesteapparat, i sivilsamfunn og blant innvandrerbefolkningen i møte med økte resultatkrav og plikter. IMDi vil advare mot innføring og utrulling av flere plikter på individnivå knyttet til aktivisering og kvalifisering, uten at nødvendig kvalitet og tett oppfølging er tilstede og sikret. Vi sikter her blant annet til utvalgets forslag til innføring av aktivitetsplikt. Forbedringspotensialet er fortsatt stort med hensyn til metodeutvikling og utforming av introduksjonsprogrammet, kvalifiseringsprogrammet, opplæring for voksne og ulike arbeidsmarkedstiltak. IMDi vil foreslå at resultatindikatorer målt i overgang til arbeid og utdanning, suppleres med indikatorer og overvåking av kvalitet, herunder jevnlig brukundersøkelser.

En god integreringspolitikk er også en god storbypolitikk

Utvalget har en grundig vurdering av mulighetene for bokonsentrasjon av innvandrere i byene, og da spesielt i de østlige bydelene i Oslo. Utvalget skal ha ros for både sammenstilling av fakta og av den påfølgende analysen av data. IMDi slutter seg til mange av de vurderingene som er gjort, men vil likevel påpeke at utvalget ikke tar tak i det faktum at det i Norge mangler en tydelig og langsiktig storbypolitikk hvor alle sektorer blir utfordret på de særlige velferdsproblemene som eksisterer, og mest sannsynlig vil vedvare også framover i storbyene. Bokonsentrasjon av innvandrere er som utvalget påpeker ikke et problem i seg selv. Geografisk konsentrasjon av velferdsutfordringer i byene er imidlertid et alvorlig problem, ofte med stor kompleksitet. Dette må det velferdspolitiske praksisfeltet møte med nye metodiske tilnærminger. Områdeløft, slik det er utviklet og praktisert i Groruddalen, er et eksempel på en tilnærming som prøver å bøte på manglene ved dagens planpolitikk. Områdeløft er en nødvendig korleksjon til tradisjonell planpolitikk, men likevel ikke en tilstrekkelig strategi for å avhjelpe velferdsproblemer i storbyene. Utvalget går ikke langt nok i sine forslag til strategier og tiltak, hovedsakelig fordi strategier og tiltak er ment å gi styrke til allerede eksisterende kanaler for innsats. IMDi mener det er nødvendig å utvikle en helhetlig storbypolitikk hvor det utvikles sektorovergrepende mål og en betydelig forsterket innsats på tvers av sektorer. En slik helhetlig storbypolitikk må kombineres med lokal utviklingskraft med et sterkt kommunalt eier- og lederskap.

Økt kunnskap og effektmåling av tiltak forutsetter ressurser og lang tidshorisont

Utredningen har et sterkt fokus på behovet for mer kunnskap og foreslår nærmere 40 områder for mer utredning, forskning eller evaluering. IMDi støtter utvalgets anbefalinger om økt dokumentasjon framover. Vektlegging av økt kunnskap vil imidlertid måtte innebære at det brukes langt mer ressurser enn i dag på FoU innen integrerings- og mangfoldsfeltet – det være seg i form av periodiske analyser, effektevalueringer eller måling av utvikling og resultater langs et bredt spekter av indikatorer.

Økt bruk av resultatindikatorer, og overvåking av disse, forutsetter mer registrering, informasjonsinnhenting og rapportering fra ulike nivåer i ansvars- og utførerkjedene. Både å utvikle nye og bedre verktøy for innhenting av resultat- og styringsinformasjon, samt å anvende nyvunnet informasjon og dokumentasjon til å endre etablert praksis og adferd, krever ressurser.

Å måle effekter av eksempelvis arbeidsmarkedstiltak, velferdsordninger, frivillig innsats og valgmobiliserende tiltak, er svært krevende. Effektmåling har høye metodiske krav til randomisering av utvalg, kontrollgrupper og tidshorisont for å kunne gi sikre funn. Tilrettelegging for jevnlig måling og overvåking av subjektivt opplevd fattigdom, diskriminering, verdipreferanser og motiver for bostedsvalg og skolevalg i befolkningen, er også komplekst og gir økte kostnader. Utredning av den «Danske modellen» med rekruttering til offentlig sektor, utvidelse av

intervjuordningen, videreutvikling av arbeidsmetodene i Ny sjanse, samt samarbeidsmodeller mellom hjem, barnehage, grunnskole og VGS, vil også ta tid og ressurser. Summen kan synes overveldende, og IMDi oppfatter at utvalget undervurderer hvor ressurskrevende det vil være med så omfattende undersøkelser.

Som iverksettende fagmyndighet, pådriver og kunnskapssenter, spør IMDi seg hvilke implikasjoner de identifiserte kunnskapsbehovene og dokumentasjonskravene vil få for vår rolle og oppgaveportefølje. Skal ansvaret for kunnskapsutvikling, overvåking og effektevalueringer følge sektoransvarsprinsippet? Vi spør oss om ambisjonene knyttet til kunnskapsproduksjon vil måtte kreve et eget forskningsmiljø på integreringsfeltet?

Videre leserveiledning for del 2 av IMDis høringssvar

I denne delen av IMDis høringssvar har vi først og fremst gitt innspill til noen overordnede problemstillinger og perspektiver knyttet til Norge som mangfoldssamfunn, sektoransvarsprinsippet, likeverdig offentlige tjenester, mål om resultatlikhet, samt økt kunnskapsbehov. I del 2 av IMDis høringssvar gir vi mer detaljerte innspill på utvalgets situasjonsbeskrivelser, forslag til mål, strategier og tiltak der vi følger kapitteinndelingen og den tematiske strukturen i NOUen.