

## IMDis høringsuttalelse til NOU 2011:14 Bedre integrering- del 2

Vi viser til vårt følgebrev til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet av 25.10.11 og vedlagte hørings svar del 1 på Inkluderingsutvalgets innstilling av 14. juni 2011 NOU 2011: 14 Bedre Integrering.

Dette er den andre delen av IMDis to-delte hørings svar. I det følgende gir vi detaljerte innspill på utvalgets situasjonsbeskrivelser, forslag til mål, strategier og tiltak innenfor hvert fagområde. Hørings svaret følger kapittelinnstillingen og strukturen i utredningen.

### Kapittel 5: Levekår i innvandrerbefolkningen

IMDi tolker utvalgets konklusjon under *5.15 Konklusjon: Levekårsutfordringer som må løses*, dithen at utvalget mener at levekårsutfordringer blant innvandrere først og fremst må løses ut fra et klasseperspektiv.

IMDi støtter utvalget fullt ut i at det er nødvendig med en forståelse av forholdet mellom klasse og innvandrerbakgrunn for å føre en målrettet og effektiv politikk som reduserer levekårsforskjeller mellom personer med og uten innvandrerbakgrunn. Vi finner derfor utvalgets forskjellsanalyse i et klasse- og kjønnsperspektiv viktig og relevant. IMDi ønsker å understreke viktigheten av å bruke kunnskap om sosial ulikhet i helse som faktor i forhold til levekårsforskjeller.

IMDi støtter også utvalgets vektlegging av å se på bredden av (objektive) levekår, samt særlig at fattigdomsforskjellene tyder på etablering av en permanent underklasse etter etniske skillelinjer. For å forhindre at etnisitet faller sammen med utenforskap og levekårsutfordringer, er det nødvendig å innrette integreringspolitikken slik at levekårsforskjellene ikke blir permanente og sementerte. Tilpasnings- og utjevningsprosesser tar ofte lang tid og integreringspolitiske tiltak må derfor ha en langsiktig innretning mot utjevning og sikre økt mobilitet for innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre.

#### Mål

IMDi berømmer utvalget for en ambisiøs målsetting, men etterlyser en tydeligere definering og klargjøring som gjør målsettingen operasjonaliserbar. IMDi viser til noen problemstillinger knyttet til målet:

- Utvalget har en bred levekårsforståelse, noe som er fornuftig ut i fra at den enkeltes velferd reelt sett ikke er begrenset til sosio-økonomiske forhold. God integrering av innvandrere i Norge er avhengig av, men ikke begrenset til, høy grad av arbeidstilknytning og økonomisk selvhjulpenhet (jf. IMDis høringsuttalelse til NOU 2011:7 Velferd og migrasjon). Det er imidlertid problematisk å ha et overordnet mål knyttet til levekår i hele sin bredde uten å prioritere og differensiere. Sosial mobilitet er i sterkere grad enn levekår, slik utvalget definerer det her, knyttet til sosio-økonomiske forhold enn det et bredt levekårsbegrep er – og er slik sett lettere å operasjonalisere og mindre problematisk å ha som mål. For å kunne benytte begrepet "tilsvarende levekår" som mål for integreringspolitikken er det nødvendig at det er tydelig hva som ligger i det, og hva som anses som god og riktig måloppnåelse.
- For en andel av flyktninger og familiegjenforente er situasjonen at de ikke har noen utdanning, eller kun noe skolegang, før innvandring til Norge. Det vil være

vanskelig å sammenlikne disse – som er den gruppen som kanskje i størst grad har behov for et levekårsløft – med en gruppe i befolkningen, også etter ti år, da en gruppe med tilsvarende utdanningsnivå vil være sjelden i befolkningen for øvrig. Målet er altså spesielt vanskelig å operasjonalisere og monitorere for de grupper som har dårligst levekår per i dag.

## **Strategier**

IMDi støtter utvalgets hovedstrategi om at bedre levekår må oppnås gjennom helhetlig, tidlig og parallell innsats – et levekårsløft – ved "å motvirke lavinntekt og fattigdom gjennom arbeid, utdanning, kvalifisering, deltakelse mv".

Videre støtter IMDi vurderingen om at det vil være behov for ytterligere tiltak utover dette. IMDi ser som utvalget at det er nødvendig med økt kunnskap, bedre likeverdige offentlige tjenester og utjevningstiltak med mål om økonomisk sikring, aktivisering og økt deltakelse – da særlig ovenfor barnefamilier. IMDi viser i denne forbindelse også til vår høringsuttalelse til "Velferd og migrasjon", om aktivitetsplikt og viktigheten av at kompensatoriske tjenestetiltak overfor utsatte grupper organiseres på en måte som unngår å bidra til økt marginalisering, som mange i målgruppen allerede er utsatt for. Å utforme treffsikre tjenester er vanskelig, og det er viktig at man unngår å påføre ytterligere påkjenninger for en sårbar gruppe.

Når det gjelder utvalgets strategi om likeverdige offentlige tjenester, er det en viktig vurdering at ansvaret for å bedre levekårene på ulike områder legges til de ansvarlige sektorene. For ytterligere kommentarer om likeverdige offentlige tjenester, viser IMDi til innledningen i høringsvaret.

## **Tiltak**

### *Likeverdige offentlige tjenester*

IMDi støtter tiltakene som foreslås av utvalget på dette området, men ønsker å påpeke at flere av tiltakene i utgangspunktet er tiltak som burde vært iverksatt av gjeldende sektormyndighet innenfor dagens rammer. Samtidig ser IMDi, som utvalget, at mange sektorer ikke leverer i tråd med oppdraget sitt i dag. Det bør derfor vurderes virkemidler som sikrer tilstrekkelig ressurser til god implementering av tiltak innenfor de ulike sektorene.

IMDi støtter tiltaket, *fleksibilitet, samarbeid og samordning av tjenesteapparatet*. Vi viser her til våre innledende kommentarer om manglende fokus i utredningen på en samarbeidsstrategi for å løse komplekse problemstillinger som involverer mange sektorer.

*Styrking av ansattes flerkulturelle kompetanse* kan være et godt tiltak, samtidig ønsker IMDi å påpeke at det kan være utfordrende å utforme opplæring/ kurs som har fokus på kulturer og dette kan i seg selv bidra til å opprettholde stereotype forestillinger og kategoriseringer av "vi" og "de". Et alternativ er å utforme opplæring som fokuserer på utestengingsmekanismer i samfunnet, kunnskap om lovverk/ forskrifter, kommunikasjonsferdigheter, tilhørighet, diskriminering etc.

### *Tolk*

IMDi støtter utvalgets forslag om å styrke tolkeutdanningstilbudet ved Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA). Dette vil øke tilgjengeligheten av kvalifiserte tolker. Tolkning og tolkingens kvalitet er av avgjørende betydning for at tjenesteapparatet skal kunne yte

likeverdige tjenester til alle. Undersøkelser viser dessuten at det er stort behov for opplæring i kommunikasjon via tolk blant offentlige ansatte, og at opplæring bidrar til å redusere underforbruket av tolk.<sup>1</sup> IMDi mener derfor det er viktig at offentlige tjenesteytere, som møter språkbarrierer i sin arbeidshverdag, har nødvendig kunnskap om sitt eget kommunikasjonsansvar og sammenhengen mellom tolkingens kvalitet og rettsikkerhet. IMDi påpeker i denne forbindelse at HiOA er i ferd med å utvikle en opplæringsmodul i kommunikasjon via tolk for offentlig ansatte. Opplæring i kommunikasjon via tolk bør inngå i relevante profesjonsutdanninger, og dette bør følges opp av relevante departement og utdanningsinstitusjoner.

IMDi savner en bredere og mer konsekvent fokus på viktigheten av gode tolketjenester innen alle sektorer og fagområder i utredningen, samt en tydelig plassering av kommunikasjonsansvaret de enkelte sektorer har ovenfor sine brukere. Selv om norskopplæringen styrkes understreker IMDi at behovet for tolk og oversettelse vil vedvare. Evnen til å lære språk avhenger av flere faktorer hvor alder, utdanning, morsmål, språkmiljø, livssituasjon og personlige forutsetninger spiller en avgjørende rolle. En må derfor ta høyde for og bygge opp strukturer for å kunne imøtekomme at det alltid vil være personer som ikke kan kommunisere med offentlige myndigheter uten språklig tilrettelegging. Økt migrasjon, blant annet som følge av arbeidsinnvandring, tilsier at dette vil gjelde et økende antall personer i Norge.

Overordnede retningslinjer for hvordan offentlige etater ivaretar kommunikasjonsansvaret når det er en språkbarriere, vil her være av stor betydning. Gode indikatorer på behovet for tolking og oversettelse gjennom regelmessige kartlegginger og rapportering er også nødvendig.

#### *Kunnskapsbehov*

IMDi stiller seg positive til utvalgets konkrete forslag om kunnskapsbehov som bør følges opp. Det er viktig at det satses på forskning om årsaker til og effekter av innvandrerbakgrunn og fattigdom, at spesielt fattigdom og sosial eksklusjon – bredt forstått – følges gjennom et godt indikatorsystem, og at forekomsten av og effekten av opplevd diskriminering blant barn og unge kartlegges. Opparbeidelse av rettigheter til pensjon er et viktig incitament for å være i arbeid. Utvalget mener det kan være hensiktsmessig å se nærmere på hvordan det nye pensjonssystemet fungerer for innvandrerbefolkningen, noe IMDi stiller seg svært positiv til.

Utvalget mener det er behov for å utvikle et mer helhetlig samlemål for levekår (kap 5.1 s. 80), men i tiltaksforslagene er ikke dette nevnt spesifikt. Under tiltak er det spesifisert behovet for å følge utviklingen av fattigdom og sosial eksklusjon. Ut i fra at IMDi støtter utvalgets vurdering om at det er behov for mer kunnskap som tydeliggjør forskjeller og utviklingen over tid, vil vi påpeke at det er et behov for gode indikatorer på velferd som kan benyttes i monitorering. Hvor brede slike indikatorer skal være bør vurderes nøye. Med målsetting om å veie den store bredden av ulike levekår opp mot hverandre i et eller et fåtall felles mål, er det en risiko for at dårlige levekår på et område overskygges av andre gode levekår. Slike samlemål vil heller ikke kunne gi anslag til å forklare eventuelle endringer over tid. Et samlemål vil derfor ikke underslå behovet for jevnlig, grundige kartlegginger og studier om forskjeller i velferd og levekår blant innvandrere og resten av befolkningen, og årsakene til forskjellene og endringer over tid. IMDi vil derfor at

---

<sup>1</sup> IMDi-rapporter 6-2007, 5-2008, 6-2009 og 2-2011

forslaget om at det gjennomføres jevnlige og hyppige levekårsundersøkelser blant innvandrere som grunnlag for å følge utviklingen og finne årsaker til forskjeller prioriteres.

## **Kapittel 6: Arbeid og sysselsetting**

IMDi stiller seg i all hovedsak bak utvalgets analyser og situasjonsbeskrivelse. Utvalget tegner et utfyllende bilde av innvandreres utfordringer knyttet til yrkesdeltakelse og arbeidsledighet, samt de mekanismer og virkemidler som kan påvirke innvandreres situasjon på arbeidsmarkedet. Innvandrere er oftere overkvalifiserte, har lavere inntekt og dårligere arbeidsvilkår enn den øvrige befolkningen, er underrepresentert i lederstillinger og mange opplever diskriminering.

IMDi vil fremheve utvalgets fokus på problematikk knyttet til både overrepresentasjon av innvandrere med høyere utdanning i arbeid de er overkvalifisert for og diskriminering i arbeidslivet. Behandlingen av disse temaene understreker et ressursperspektiv på innvandring og innvandreres arbeidstilbud med klare utfordringer rettet til storsamfunnet, dets institusjoner og virkemiddelapparat. For å motvirke utstøting og uønskede barrierer for høyere sysselsetting blant innvandrere, likeverdige arbeidsvilkår og karrieremuligheter, mener IMDi at økt innsats er påkrevd.

Samtidig støtter IMDi utvalgets fokus på yrkespassive kvinner fra enkelte opprinnelsesland, ungdom med innvandrerbakgrunn, samt arbeidsinnvandrere og deres familier, for å fremme et mindre segregert arbeidsmarked langs etniske skillelinjer.

### *Manglende konkretisering av sektorovergripende systemendringer*

Til tross for at utvalget framholder en konsekvent kritikk av sektormyndigheter og andre som ikke leverer i tråd med oppdraget sitt, savner IMDi en tydeliggjøring av sektoransvarsprinsippet, både vertikalt og horisontalt, knyttet til rekruttering til arbeid og bedre utnytting av de arbeidskraftsressursene innvandrere besitter.

Dokumentert manglende samordning av berørte sektorer får negative konsekvenser for ulike grupper i innvandrerbefolkningen som har behov for koordinerte arbeidsmarkeds- og opplæringstiltak. I et bredt perspektiv er aktuelle sektormyndigheter og aktører på dette området NAV, utdannings-, helse- og kommunesektoren, samt arbeidslivets parter. For å oppnå varige resultater, er det etter IMDis vurdering nødvendig med overordnede politiske grep for å sikre smidige overganger, bedre oppfølging og mer individuell tilpasning av tilbud.

IMDi foreslår at det vurderes i hvilken grad, og på hvilken måte NAV kan gis et tydeligere resultatansvar knyttet til arbeid og sysselsetting av innvandrere og at det utredes nærmere i hvilken grad dårlige resultater kan tilskrives utydelig rolle- og ansvarsfordeling og mandat i og mellom ansvarlige sektormyndigheter og aktører.

IMDi mener også at det er behov for å se på organiseringen, policyer og tjenester. En slik gjennomgang må gå hånd i hånd med en tilsvarende satsing på kompetanseoverføring mellom berørte sektorer i førstelinjen og implementering av prinsipper for likeverdig offentlig tjenesteyting.

Et utydelig sektoransvar og et lite koordinert virkemiddelapparat gir seg blant annet utslag i barrierer for at grunnleggende kvalifisering og ordinær voksenopplæring kan skje

parallelt med ordinært arbeid. Manglende tilrettelegging forhindrer eksempelvis at innvandrere øker sine karrieremuligheter og omstillingsevne ved nedbemanning i arbeidslivet. Brochmannutvalget viser i sin utredning at Arbeids- og velferdsetaten henviser til kommunen i de tilfeller hvor innvandrere har behov for grunnleggende opplæring i norsk, fordi arbeidsmarkedstiltakene mange steder ikke er tilrettelagt for deltakere med svake norskferdigheter. I følge Brochmannutvalget er tilbudet til innvandrere følgelig smalere og oppfølgingen i praksisplass mindre systematisk.

Å overføre ansvaret for arbeidsføre undersysselsatte til NAV, samt å gi et sterkere mandat til å tilpasse og øremerke tiltak til spesifikke målgrupper, vil ikke automatisk løse gjennomgripende samarbeidsutfordringer mellom stat og kommune. Behovet for smidige overganger mellom grunnleggende kvalifisering, ordinær utdanning, yrkes- og videreutdanning og arbeidsrettede kvalifiseringsløp, er stort.

Det er en tydelig forbindelse mellom personers helse og arbeidstilbud. Helsesektorens virkemiddelapparat og tjenesteapparat lokalt, samt forebyggende helsearbeid i regi av kommune og andre aktører, må følgelig involveres i forhold til rekruttering, arbeidsavklaring og innhold i tiltak. Helsesektorens rolle og kompetanse blir i liten grad tematisert av utvalget, og heller ikke i tilstrekkelig grad trukket inn i arbeidet for at gruppen yrkespassive og undersysselsatte i økende grad skal komme i jobb og aktivitet. Dette mener IMDi er en betydelig mangel ved utredningens kapittel om arbeid og sysselsetting.

#### *Manglende fokus på innsats fra arbeidsgivere og arbeidslivets parter*

I forlengelsen av behovet for å fremme samordning av involverte sektorer, finner IMDi det mangelfullt at utvalget hverken omtaler eller vurderer i hvilken grad arbeidslivets parter skal tiltenkes en rolle i arbeidet med å nå målet om tilnærmet lik yrkesdeltakelse for innvandrere som for befolkningen for øvrig. For å sikre velferdssystemets bærekraft i framtiden gjennom at flere innvandrere, uavhengig av deres utdanningsbakgrunn, skal komme inn i stabilt og utviklende fulltidsarbeid eller aktivitet, mener IMDi at arbeidsgiversiden og arbeidslivets parter må involveres og forpliktes i langt større grad enn utvalget tilrår.

For å fremme enkelte grupper av innvandreres mobilitet på arbeidsmarkedet, likere lønns- og arbeidsvilkår i innvandreredominerte sektorer, samt forhindre utstøting og skape gode mangfoldige arbeidsplasser, tror IMDi en bred involvering og ansvarliggjøring av næringslivsmyndigheter, arbeidsgiversiden og arbeidslivets parter må til.

Utvalgets forslag fokuserer i hovedsak på å utvikle tiltak som kan bidra til å øke etterspørselen etter personer med lave eller udokumenterbare kvalifikasjoner, samt tiltak og ordninger som kan bidra til å dempe arbeidsgiveres opplevde risiko ved ansettelse. Riktignok blir det også foreslått å overføre statlige prosjektmidler for å utvikle opplæringstilbud og antidiskrimineringsarbeid på arbeidsplasser, og partene i arbeidslivet oppfordres til å se på muligheten for å etablere midlertidige trainee-program eller opplæringsstillinger for innvandrere. IMDi stiller seg positiv til slike initiativ, men ønsker mer fokus på trepartssamarbeid og en vurdering av økt virkemiddelbruk kanalisert gjennom arbeidsgivere, eksempelvis forsøk med reduksjon av arbeidsgiveravgift og såkalte trappetrinnsmodeller der arbeidsgivers forpliktelser til lønn og ansettelse forsterkes i løpet av et kvalifiseringsløp. IMDi mener reformer og praksisendringer innenfor arbeid og velferd blir mer levedyktige dersom de inngår i dialogen med arbeidslivets parter og i tråd med den norske modellen for trepartssamarbeid.

## Overordnet mål og strategier

### Mål

IMDi støtter langt på vei utvalgets hovedmål om tilnærmet lik yrkesdeltakelse for innvandrere som for befolkningen *som helhet*, og anstendige lønns- og arbeidsvilkår for alle. IMDi finner det riktig at resultatlikhet på arbeidsmarkedet er det overordnede målet, fremfor et fokus på å sikre like muligheter. Målformuleringen kan bidra til tydeligere forventninger til de ulike sektormyndigheter og aktører som deler ansvaret for resultatoppnåelse i integreringspolitikken.

Samtidig vil IMDi påpeke betydningen av at konkrete og tidsavgrensede målsettinger er realiserbare. Differensierte mål for ulike grupper som arbeidsinnvandrere, kvinner og ungdom, blir framhevet av utvalget. IMDi mener det som minimum også bør tas høyde for botid og andelen nyankomne innvandrere som ikke umiddelbart kommer i arbeid etter flytting til Norge. IMDi vil også advare mot at måloppnåelse om tilnærmet lik yrkesdeltakelse i innsatsperioden ikke skjer på bekostning av satsing på en mer langsiktig investering i språk og grunnleggende kvalifisering, som kan sikre varig yrkesdeltakelse og bedre levekår på lengre sikt. Hvordan kommuner og arbeidsmarkedsmyndigheter skal balansere mellom disse to målene og unngå målkonflikt, er uklart i utredningen.

IMDi vil påpeke at det er viktig med en konsekvent begrepsbruk i målformuleringene knyttet til begrepene tilnærmet lik befolkningen/målgruppen "i sin helhet" og tilnærmet lik den "øvrige" befolkningen/ målgruppen. IMDi knytter en usikkerhet til utvalgets noe tilfeldige bruk av disse to begrepene i både målformulering og tekst. Om resultater for innvandrere eller innvandrergupper skal sees i forhold til befolkningen "i sin helhet" eller "øvrig" befolkning, vil slakke eller forsterke ambisjonsnivået.

### Strategier

Som strategisk hovedgrep foreslår utvalget flere systemendringer av mer varig karakter. IMDi stiller seg bak forslagene om både økt bruk av arbeidsmarkedstiltak med høy effekt, tilrettelegging for helhetlige tiltakskjeder med tett oppfølging helt fram til varig lønnet arbeid, og et utvidet handlingsrom for øremerking og differensiering av arbeidsmarkedstiltak. IMDi støtter også forslaget om en sterkere involvering av næringslivsmyndighetene i arbeidet for økt etablerervirksomhet blant innvandrere. IMDi har mer gjennomgripende innsigelser og merknader knyttet til forslag om økt bruk av aktivitetsplikt, en utvidelse av NAVs ansvar til også å omfatte yrkespassive, og en forankring av arbeid mot diskriminering i virksomheters HMS-arbeid. Dette kommenteres nedenfor.

Utvalget foreslår videre en 10- årig ekstraordinær innstas som et annet overordnet strategisk grep for å lukke sysselsettingsforskjellene. Denne innsatsen skal særlig ha fokus på yrkespassive og langtidsledige. IMDi vil påpeke at forslagene til varige systemendringer og forslag knyttet til den ekstraordinære innsatsen griper over i hverandre. Tidsperspektiv for overføring av ansvar, utrulling av nye tiltak, praksiser og prioriteringer både innenfor og uavhengig av 10- års perioden er svært uklar og må operasjonaliseres.

IMDi vil på generelt grunnlag advare mot for mange spesifikke satsinger, løft og ekstraordinær innsats. Dette kan etablere en holdning til innvandring og integrering som noe ad- hoc, som går over, og som kan løses med skippertak og dugnad. Norge trenger å bygge strukturer som kan håndtere en økende heterogen befolkning, samt en

kontinuerlig innvandring av grupper uten nettverk, språkkunnskaper og arbeid ved ankomst til landet. I tråd med merknaden ovenfor, mener IMDi det er behov for mer konkrete og differensierte målsettinger for yrkesdeltagelse under den ekstraordinære innsatsperioden fra 2013 til 2022.

Som et tredje strategiske hovedgrep foreslår utvalget bedre ressursforvaltning av innvandreres kompetanse gjennom mer kunnskap om overkvalifisering, samt investering i innvandreres omstillingsevne og kompetanse. IMDi ser forslaget om rett til norskopplæring for arbeidsinnvandrere og deres familier som en del av denne strategien og støtter samtlige av utvalgets forslag på dette punktet.

## **Sysselsetting og ledighet**

### *Økt bruk av aktivitetsplikt*

Utvalget lanserer økt bruk av aktivitetsplikt der tiltaksplasser anses som et alternativ til å gå på sosialstønad. Dette er ikke foreslått som en særordning for innvandrere, men en universell ordning. Tilknyttet en ytelse som bortfaller ved ulegitimert fravær foreslås kvalifiserende aktiviteter som deltakelse i introduksjons- og kvalifiseringsprogrammet, norskopplæring, språkpraksis, arbeidstrening, skjermet arbeid og "smartjobber". Økt bruk av mentorordninger blir også foreslått.

IMDi mener at økt bruk av aktivitetsplikt overfor personer som mottar helse relaterte ytelser og har dokumentert lavere arbeidsevne, samt sosialhjelpsmottakere, sannsynligvis vil føre til at flere kommer i arbeid. Samtidig vet vi at det er utsatte grupper hvor overgang til arbeid i liten grad er et realistisk mål. Den økonomiske situasjonen for disse gruppene er allerede vanskelig og sårbar. Innføring av økt aktivitetsplikt må derfor gjennomføres på en måte som ikke medfører ytterligere reduksjon i deres inntekter, marginalisering og en forverring av deres levekår. IMDi vurderer videre at det kan bli problematisk for saksbehandlere i NAV og kommunesektoren å vurdere hvilke personer som av helsemessige, evnemessige eller andre tungtveiende årsaker er aktuelle, eller ikke aktuelle, for videre "obligatorisk" aktivitetstilbud.

Etter IMDis vurdering, forutsetter tiltaket også at en egnet tiltaksvifte, og et tilpasset virkemiddelapparat er på plass. Forskning viser at det allerede er store utfordringer med hensyn til innhold og gjennomføring av både Introduksjonsprogrammet, Ny sjanse og Kvalifiseringsprogrammet. Det er vanskelig å finne kvalitativt gode og individuelt tilpassede tiltak for brukere i de respektive programmene. Videre er det ingen entydig positiv trend når det gjelder resultatoppnåelsen i samtlige tiltak som det er naturlig å sammenligne "aktivitetsplikten" med. Når implementeringen av nåværende programmer har utfordringer knyttet til individuell tilpasning, treffsikkerhet og kvalitet, mener IMDi det er mest hensiktsmessig å forsøke å korrigere nåværende mangler før man vurderer å innføre ytterligere aktiviseringsprogram som er knyttet til inntektssikring. Dette ser IMDi som er et spørsmål om rettssikkerheten for brukere i den aktuelle målgruppen.

IMDi støtter på generelt grunnlag utvalgets påpekning av behov for en nærmere analyse av innvandrerbefolkningens overgang til trygdeytelser sammenliknet med øvrig befolkning, samt forsøk med bruk av mer arbeidsbetingede ytelser dvs skattelette ved aktivitet. IMDi vurderer at det er behov for mer kunnskap om effekten av å øke bruken av aktivitetsplikt, samt hvilke positive og negative konsekvenser en eventuell aktivitetsplikt kan få for den enkelte, for familier og deres barn på lengre sikt, før ansvarsoverføring til NAV.

*Økt bruk av effektive tiltak målt i overgang til arbeid eller utdanning*

IMDi støtter i hovedsak utvalgets forslag om økt bruk av arbeidsmarkedstiltak med dokumentert effekt målt i overgang til arbeid eller utdanning, samt å redusere eller fjerne tiltak med for lav effekt. Utvalget påpeker nærmest konsekvent i teksten, samt i overordnet strategi overgang til både arbeid og *utdanning*, men det er bare resultatindikatorer knyttet til arbeid. Det burde også vært resultatindikatorer på overgang til utdanning for å understøtte en klar vei fra NAVs virkemiddelapparat til ordinære utdanningsløp. Det er i midlertidig uklart hvilke tiltak som skal prioriteres og på hvilket nivå en vurdering av tiltakenes effekt og overføringsrate skal gjennomføres. IMDi støtter at effektmåling blir en del av NAVs oppfølging av egne kontorer og tiltak i regi av underleverandører.

Med bakgrunn i erfaringer fra å analysere måloppnåelse i introduksjonsprogrammet, ser IMDi betydelige utfordringer ved å evaluere kvaliteten i arbeidsmarkedstiltak utelukkende gjennom direkte overgang til arbeid eller utdanning. På nasjonalt nivå viser eksempelvis resultater fra introduksjonsprogrammet betydelige svingninger over tid og det er store lokale forskjeller på måloppnåelsen. På lokalt nivå, hvor antallet deltagere ofte er lavt, vil også individuelle egenskaper ved deltakerne og den generelle arbeidsmarkedssituasjonen i regionen ha stor innvirkning på resultatene.

En skjerping av resultatkravene vil etter IMDis mening kunne undergrave utvalgets intensjon om å prioritere grupper med lavest sysselsetting og langtidsledige inn i tiltak, fordi det kan medføre en økt "siling" av deltakere. En skjerping av resultatkravene for direkte overgang til arbeid eller utdanning, bør derfor kombineres med konkrete krav knyttet til rekruttering av bestemte deltakergrupper i de arbeidsrettede tiltakene. Samtidig bør muligheten for å utarbeide bredere målindikatorer for kvalitet utredes, herunder kvaliteten på oppfølging av deltakere og trygging av arbeidsgivere.

IMDi er positive til utvalgets forslag om å *prøve ut nye universelle tiltak og kvalifiseringsløp som kan gi bedre effekt enn dagens tilbud*. IMDis erfaring er at utvikling av vellykkede tiltak beror på lokal og individuell tilpassing. Det er derfor viktig at utprøvingen skjer lokalt i kommuner og regioner med rom for tilpasning i forhold til ulike deltakerprofiler, lokalt næringsliv og lokale kvalifiseringsressurser. IMDi vil understreke betydningen av at NAV sikres midler til en slik utprøving og effektevaluering av de universelle tiltakene i regi av kommune og NAV.

*Økt bruk av lederutviklingsprogrammer for personer med innvandrerbakgrunn*

IMDi støtter utvalgets intensjon om at det trengs flere ledere med innvandrerbakgrunn i norsk arbeidsliv, men finner tiltaket om *lederutviklingsprogrammer for personer med innvandrerbakgrunn* begrenset med tanke på å redusere gapet i yrkesdeltakelse og ledighet mellom innvandrere og befolkningen for øvrig.

IMDi foreslår at det i større grad satses på å videreutvikle mangfoldsperspektivet i arbeidslivet mer generelt, ved å øke kompetansen innenfor mangfoldsledelse blant arbeidsgivere i både offentlig og privat sektor. Et systematisk arbeid med opplæring og kursing, er etter IMDis vurdering et mer helhetlig grep, og vil forsterke en rekke målsettinger, herunder et mål om flere innvandrere i lederposisjoner, økt bevissthet rundt rekrutteringsprosedyrer, likelønn, diskriminering etc. . Et mangfoldsperspektiv forankret hos leder eller ledergruppa, vil indirekte og direkte fremme arbeid mot overkvalifisering og for økt mobilitet og gode inkluderende arbeidsmiljø for alle ansatte.



### *Utvide ansvaret til NAV til å omfatte sysselsetting av yrkespassive*

Utvalget foreslår å utvide NAVs ansvar til å omfatte sysselsetting av yrkespassive i områder og blant grupper med lav sysselsetting. Kvalifiseringsprogrammet er et betydningsfullt virkemiddel for å nå yrkespassive deler av innvandrerbefolkningen og burde vært omtalt her.

Forslaget om et utvidet ansvar for yrkespassive i NAV antyder en gradvis utrulling. IMDi oppfatter dermed tiltaket både som en del av det foreslåtte strategiske 10-årige løftet og som en varig systemisk endring på sikt. IMDi stiller seg i all hovedsak bak dette forslaget, mensavner imidlertid en problematisering og en vurdering av NAVs forutsetninger for å få tildelt dette ansvarsområdet, og hvilke premisser som er nødvendig for at dette skal bli vellykket. Det er behov for fortsatt utprøving og dokumentasjon av erfaringer med tiltak overfor denne gruppen før overføring til ordinære tjenester.

IMDi finner det uklart i hvilken grad utvalget ser dette i sammenheng med arbeidet som gjøres i forsøksvirksomheten Ny sjanse. IMDi mener det er viktig at dette forsøksarbeidet i kommuner gjøres i utstrakt samarbeid med NAV, med plan for systematisk kompetanseoverføring på kort sikt. I tråd med sektoransvarsprinsippet, mener IMDi videre at ansvaret for forsøksvirksomheten gradvis bør overføres til NAV. Dette for å lette erfarings- og kompetanseoverføring underveis i forsøksperioden, styrke eierskapet til resultatene og sikre at utviklingen av mer universelle ordninger og tjenester skjer i tråd med opparbeidet kunnskap.

Gruppen yrkespassive vil i stor utstrekning gjelde hjemmeværende kvinner. Arbeidsføre undersysselsatte har ofte lite utdanning, lese- og skrivevansker og er underdiagnostisert i forhold til psykiatri og andre diffuse helseplager. Utviding av NAVs ansvarsområde til yrkespassive, forutsetter at helsesektoren med deres tilbud og kompetanse koples tett til tjeneste- og tiltaksviften. NAKMI (Nasjonalt kompetansesenter for minoritetshelse) gjennomfører høsten 2011 på oppdrag fra IMDi et metodeutviklingsprosjekt i liten skala rettet mot målgruppen hjemmeværende kvinner for å fremskaffe kunnskap om kvinnenes helse- og sykdomsforståelse og identifisere barrierer for yrkesdeltakelse.

Utvalget foreslår utvidet opplæring for saksbehandlere og andre som har ansvar for kartlegging, veiledning og opplæring av innvandrere og opplæring for tettere individuell og langsiktig oppfølging. IMDi vil her understreke betydningen av en plan for systematisk kompetanseheving av og kompetanseoverføring i veiledning og oppfølging av arbeidsføre undersysselsatte fra andre kommunale aktører som eksempelvis introduksjonsprogrammet for nyankomne, frisklivssentraler og helsestasjoner mv.

### *Intervjuordning og kvotering*

Utvalget ønsker å utrede om den danske modellen for rekruttering til offentlig sektor har overføringsverdi til Norge, og IMDi støtter dette. Videre foreslår utvalget å utrede hvordan intervjuordningen med å innkalle minst en søker med innvandrerbakgrunn til intervju i statlig forvaltning kan utvides til også å gjelde kommunal og privat sektor. Noen kommuner har allerede tatt i bruk tilsvarende intervjuordninger. Regjeringen ønsker at flere kommuner tar i bruk ordningen, og har gitt IMDi i oppdrag å støtte kommunesektoren i dette arbeidet. IMDi støtter på prinsipielt grunnlag at flere virksomheter tar i bruk dette tiltaket som ledd i ordinær rekrutteringsprosedyre og dermed også utvalgets forslag om å utrede og utvide målgruppen til kommunal og privat sektor.

IMDi er for moderat kvotering av innvandrere som ledd i virksomheters rekrutteringsprosedyre både til arbeidspraksis, traineeordninger, ledige stillinger og lederrekrutteringsprogram, og støtter utvalgets flertall som går inn for moderat kvotering. IMDi ønsker økt og utvidet forsøksvirksomhet med moderat kvotering der forutsetningene for monitorering og effektmåling av tiltaket optimeres. FAD bør fortsatt ha ansvaret for forsøkene.

### **Kvinner med innvandrerbakgrunn**

Yrkesdeltakelsen blant enkelte kvinner med innvandrerbakgrunn utgjør det største sysselsettingsavviket til majoritetsbefolkningen. IMDi vil her understreke at kvinner med innvandrerbakgrunn er en veldig stor og heterogen gruppe. I vårt pågående utviklingsarbeid har IMDi hatt særlig fokus på kvinner med lav yrkesdeltagelse, og vi ser at det fortsatt er behov for mer kunnskap om hvordan man skal bygge ned hindringene for yrkesdeltakelse og iverksette treffsikre og differensierte tiltak. IMDi finner det positivt at utvalget vektlegger tett individuell oppfølging, men savner en presisering av tidsperspektivet, individuelle variasjoner, og at enkelte kan være i behov for til dels lange oppfølgings- og kvalifiseringsløp.

Forsøkene i Ny sjanse med hjemmевærende innvandrerkvinner som målgruppe viser at majoriteten av kvinnene trenger lange løp for å bedre sine muligheter for jobb. Mange har sammensatte og diffuse helseplager, stort omsorgsansvar i hjemmet, og til dels svært dårlige norskkunnskaper. Hjemmевærende kvinner ble en del av målgruppen for Ny sjanse i 2010 og de fleste er fremdeles deltakere i 2011. Det er dermed for tidlig å trekke sikre konklusjoner om hva som virker og hvilke resultater man kan forvente for denne gruppen som helhet.

IMDi mener derfor det er behov for et fortsatt fokus på å utvikle og dokumentere metoder som bidrar til overgang til arbeid og utdanning for denne gruppen, samt forsknings- og utviklingsprosjekter som fokuserer på samspillet mellom kjønn og helse og forebyggende helsearbeid i kombinasjon med aktivisering og/eller arbeid.

Utvalget drøfter utfordringer rundt passiv mottak av overgangsstønad og krav om kvalifiseringstiltak overfor enslige innvandrerkvinner. IMDi støtter utvalgets foreslåtte tiltak om tettere individuell oppfølging og bedre tilrettelegging av opplæring og kvalifiseringstiltak for brukere på overgangsstønad. IMDi savner imidlertid en klarere strategi med spesifikke tiltak overfor denne gruppen. IMDi vil her vise til sin høringsuttalelse til Velferd og migrasjon, der IMDi i motsetning til utvalget foreslår muligheter for utvidelse av ordningen til å gjelde flere år, etter en individuell vurdering knyttet til utdanningsløp. Problemer knyttet til overgangsstønaden ligger snarere i en manglende oppfølging av den enkelte og manglende spesifisering av de krav og plikter som følger med ordningen, enn i selve ordningen. En del innvandrerkvinner uten utdanning eller med liten skolegang fra hjemlandet, vil trenge mer enn tre år på å gå gjennom alfabetiseringskurs, grunnskole og videregående opplæring med fagbrev. Det samme vil gjelde en del ungdom som faller ut av videregående skole eller blir enslige forsørgere i ung alder.

Det er viktig at NAV får mer kunnskap om metoder for mer målrettet veiledning, oppfølging, tilrettelegging, og effektive kvalifiseringsløp og tiltak for denne gruppen kvinner utenfor arbeidslivet. Kunnskap om kvalifiseringsarbeid for denne gruppen vurderes å ha høy overføringsverdi til flere ulike tjenester i kommunen: helsesektor, barnehage, NAV, norskopplæring, skole, frivillighetssektor osv.

## **Unge med innvandrerbakgrunn**

Forskjellene mellom innvandret ungdom og ungdommer i befolkningen totalt når det gjelder sysselsettingsgrad og arbeidsledighet er forholdsvis store. Selv om noe av avviket kan forklares med faktorer som alder, botid, landbakgrunn og kjønn, støtter IMDi utvalgets vurdering om behov for å sette inn tiltak overfor denne gruppen. Utvalgets fokus på aktivitet i overgangen mellom arbeid og utdanning, tidlig innsats og tett oppfølging og motivasjonsarbeid, er gode strategiske grep. Når det gjelder økt bruk av språk- og arbeidspraksis overfor unge med kort botid, vil imidlertid IMDi påpeke at innslusing i ordinære utdanningsløp og spesifikke yrkesutdanninger må i hovedregel også være målsetting for denne gruppen..

For de som faller helt ut, mener IMDi det er behov for mer forsøk og kunnskap om hva som gir god effekt på varig og stabil arbeidstilknytning, både for norskfødte og ungdom som selv har innvandret. Det er også viktig å ha mer kunnskap om eventuell diskriminering av denne gruppen. En rekke studier viser sammenheng mellom opplevd diskriminering og tendenser til selvskadning, aggresjon, etnisk segregering, sosial marginalisering og isolasjon. Forsøksvirksomheten Ny Sjanse har hatt ungdom med innvandrerbakgrunn på sosialhjelp som spesifisert målgruppe. Erfaringer med denne gruppen innvandrerungdom viser at norskkunnskapene ikke er det største hinderet for å få jobb. Andre faktorer som ustrukturert hverdagsliv, identitetsproblem, avbrutt skolegang, bostedsløshet, rus, kriminalitet, atferdsproblematikk, arbeidsgivers holdninger osv. har betydning. Til tross for et lite utvalg og kun foreløpige funn, mener IMDi at Ny sjanse har potensiale for å utvikle metoder for oppfølging, arenaryddig, holdnings- og motivasjonsarbeid, samt gi innretning på arbeids- og kvalifiseringstiltak med overføringsverdi til utrulling av mer permanente tiltak i regi av NAV og kommuner..

## **Diskriminering i arbeidslivet**

Resultatlikhet i sysselsettingsgrad og arbeidsvilkår mellom innvandrerbefolkningen og befolkningen i sin helhet forutsetter styrket innsats og et systematisk arbeid for likestilling og mot diskriminering i arbeidslivet. IMDi mener at aktivitetsplikt nedfelt i HMS- arbeidet ikke er tilstrekkelig. Innsats fra arbeidsgiver og arbeidslivets parter på dette feltet bør stimuleres ytterligere. Overordnet vil IMDi prioritere innsats og tiltak som endrer diskriminerende adferd og praksiser, herunder juridiske virkemidler og bruk av økonomiske sanksjoner, framfor mer holdningsskapende arbeid.

IMDi støtter utvalgets forslag om en dokumentasjonsstrategi for å få økt kunnskap om diskrimineringens art, omfang og årsaker. IMDi mener dette bør skje i et nært samarbeid mellom ansvarlige aktører, og i samsvar med sektoransvarsprinsippet. IMDi savner følgelig en gjennomgang av ansvarsdeling mellom eksempelvis BLD/IMDi, LDO, Arbeidstilsynet og arbeidslivets parter, samt interesseorganisasjoner på anti-diskrimineringsfeltet. Dette for å sikre at dokumentasjonen på feltet blir komplementær og sammenstilt og at oppfølging av funn og innsats blir koordinert. Samtidig mener IMDi at vi allerede i dag har tilstrekkelig kunnskap til å iverksette flere og mer treffsikre tiltak for å beskytte arbeidssøkere og arbeidstakere mot diskriminerende praksiser i arbeidslivet.

IMDi støtter utvalgets forslag om å utvide aktivitets- og rapporteringspliktene til å gjelde alle arbeidsgivere. Utvalget anbefaler videre, i tråd med Graver-utvalget<sup>2</sup> at aktivitets- og rapporteringsplikten legges til HMS- arbeidet. IMDi har i tidligere høring om et helhetlig

---

<sup>2</sup> NOU 2009:14. Et helhetlig diskrimineringsvern

diskrimineringsvern savnet en nøyere drøfting av hvilke interne prosesser og rutiner de ulike delene av likestillingsarbeidet bør legges til. En og samme modell passer nødvendigvis ikke alle deler av likestillingsarbeidet på arbeidsmarkedet. Som utvalget påpeker er det forskjell på arbeidet mot trakassering og for tilrettelegging på den ene siden, og arbeid med rekruttering, forfremmelse og lønns- og arbeidsforhold på den andre.

Arbeidet mot trakassering og økt tilrettelegging har en direkte sammenheng med arbeidsmiljø og hører derfor naturlig inn i HMS-arbeidet. IMDi støtter derfor forslaget om å legge denne delen av likestillingsarbeidet til eksisterende HMS-rutiner. Rekruttering, forfremmelse og lønnsforhold derimot, er ikke per i dag ikke en like naturlig del av HMS-arbeidet. IMDi ser derfor en risiko for at arbeidet på dette feltet blir svekket til fordel for de prosessene som mer naturlig hører innunder HMS. Dette er områder som i stor grad er innenfor arbeidsgivers styringsrett og regulert gjennom avtaleverk, og arbeidet bør derfor legges på arbeidsgiver som forpliktes å forankre arbeidet i partssammensatte organer. IMDi vil også påpeke at en for ensidig rapportering på gjennomførte aktiviteter, ikke er nok for å overvåke og håndheve arbeidsgiveres eventuelle diskriminerende praksiser og adferd, samt avdekke mer systematiske skjevheter i lønn og avansemensmuligheter, seleksjon i ansettelsesprosesser og forbigåelser av ansatte med innvandrerbakgrunn. IMDi savner derfor en drøfting og analyse av hvordan aktivitetsplikten på disse områdene passer inn i det ordinære HMS-arbeidet.

Utvalget foreslår å styrke opplæringen av ansatte i Arbeidstilsynet for å arbeide med likestilling og diskriminerings saker, utover de som er relatert til arbeidsmiljø, samt at det utredes nærmere hvorvidt Arbeidstilsynet i større grad enn i dag skal ha anledning til å gi arbeidsgivere økonomiske sanksjoner ved grove brudd på diskrimineringsloven. IMDi støtter forslagene, men vil her understreke viktigheten av en systematisk plan for kompetanseheving og ressurstilførsel til Arbeidstilsynet.

Utvalget foreslår også en rekke pedagogiske virkemidler for å bekjempe diskriminering, men spesifiserer ikke hvilke aktører som skal ta et hovedansvar for gjennomføring og oppfølging av tiltaksforslagene. . For å sette tiltakene ut i livet må følgelig rollene til aktører som Arbeidstilsynet, LDO, NOKUT, IMDi, arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene og interesseorganisasjonene på anti-diskrimineringsfeltet defineres nærmere.

### **Arbeidsinnvandrere**

IMDi er enig med utvalget i at integreringspolitikk for arbeidsinnvandrere og deres familie er et forsømt område. Volumet og arbeidskraftsbehov framover peker i retning av et behov for sterkere integreringspolitiske virkemidler for denne gruppen og deres familiemedlemmer.

### **Mål**

IMDi slutter seg til utvalgets hovedmål om at alle arbeidsinnvandrere skal ha anstendige lønns- og arbeidsvilkår og delmålet om at familiegjenforente til arbeidsinnvandrere skal ha tilnærmet samme sysselsettingsnivå som befolkningen for øvrig. En strategi for mer aktiv inkluderingspolitikk, investering i grunnleggende norskkunnskaper og samfunnskunnskap, samt tilrettelagt informasjon om rettigheter og plikter, er i tråd med IMDis vurdering av hensiktsmessig tiltaksinnretning for denne gruppen.

### **Tiltak**

### *Støtter rett til gratis norskopplæring for arbeidsinnvandrere og deres familier*

IMDi støtter utvalgets forslag om rett til gratis grunnleggende norskopplæring og samfunnskunnskap til arbeidsinnvandrere og familiegjenforente til disse. Som tidligere uttalt i IMDi's hørings svar til Brochmannutvalget (NOU 2011:7), mener IMDi at språkopplæring er en svært viktig forutsetning for å integreres i Norge, forhindre utstøting og et viktig skritt på veien til å fremme viktig omstillingsevne blant arbeidsinnvandrere.

For arbeidsinnvandrere vil det (som omtalt i kapitel 8 *Voksenopplæring og grunnleggende kvalifisering av nyankomne innvandrere*) være en viktig forutsetning at tilbudet om norskopplæring tilrettelegges slik at det kan kombineres med arbeid. Dersom rettigheter til norsk innføres og slik tilrettelegging ikke gjennomføres, risikerer svært lav deltagelse blant arbeidsinnvandrere, eller i verste fall en innlåsingseffekt der gruppens arbeidstilbud og inntekt reduseres i perioden med grunnleggende språkkvalifisering.

### *Arbeidsrettet politikk for arbeidsinnvandreres familiemedlemmer*

IMDi savner en helhetlig strategi for arbeidsrettede tiltak ovenfor arbeidsinnvandreres familiegjenforente utover rett til gratis norskopplæring. Den økende familieinnvandringen til arbeidsinnvandrere gjenspeiles også i arbeidsledighetsstatistikken spesielt blant familieinnvandrende kvinner. Arbeidsledighet blant kvinner fra Øst-Europa er nesten på samme nivå som f.eks. blant kvinner fra Afrika. Familieinnvandrere har i langt mindre grad enn arbeidsinnvandrerne de gjenforenes med tilbud om sysselsetting ved flytting til Norge. Til tross for kort botid, bekrefter tallet at satsing på kvalifisering for varig arbeidstilknytning i det regulære arbeidsmarkedet også for disse kvinnene er nødvendig. I tillegg ser IMDi at man vil komme langt med en generell satsing på tilpasning av det ordinære tjenesteapparatet lokalt og informasjonsmateriell til familiemedlemmer til arbeidsinnvandrere.

*IMDi stiller seg bak forslaget om å vurdere NAV som en del av samarbeidet om Servicesenteret for arbeidsinnvandrere.*

### *Økt fokus på forebygging av svart arbeid og rekruttering til illegalt arbeidsmarked*

Når det gjelder arbeidsmiljøpolitikken støtter IMDi videre satsing mot sosial dumping og tiltak for å bevare norske lønns- og arbeidsforhold. Allmenngjøring i flere bransjer og forebygging av svart arbeid er blant de viktigste tiltak for å hindre segregering av arbeidsmarkedet. Arbeidstilsynet må sikres midler og ressurser til dette viktige håndhevs- og oppfølgingsarbeidet. Det er behov for økt og oppdatert kunnskap om omfanget av illegal arbeidsvirksomhet blant innvandrere i Norge. Dersom ny kunnskap viser at omfanget av uregulert og illegalt arbeid er betydelig blant innvandrere, vil det være et økt behov for å utvikle tiltak som kan bringe arbeidstakere fra det illegale arbeidsmarkedet over i det regulære markedet framover. IMDi anbefaler derfor at det i gjennomføres en grundigere utredning som kan avdekke omfanget av illegal arbeidsvirksomhet blant innvandrere i Norge.

### **Overkvalifisering**

IMDi stiller seg bak utvalgets forslag til mål, strategier og tiltak for å redusere andelen personer med innvandrerbakgrunn som har jobb som ikke samsvarer med deres kvalifikasjoner. Det vises for øvrig til IMDi's uttalelse i kapittel 9 *Bedre bruk av innvandreres medbrakte kompetanse*. Å rettighetsfeste vurdering av medbrakt høyere utdanning, samt gi gratis tilleggsutdanning for personer som trenger påbygging for å få godkjenning av utdanning til bruk i Norge, vil fremme økt avkastningen av utdanning tatt i utlandet. Tiltakene vil bidra til å minimere arbeidsgiveres opplevde risiko i møte med ukjent dokumentasjon på kompetanse og antakelig få flere innvandrere inn i riktig jobb. IMDi vil imidlertid understreke at disse tiltakene, samt tilhørende forslag om tilbud om veiledning til arbeidsgivere om hvordan de kan vurdere kompetansen til personer

som har ervervet sin utdanning i utlandet (j fr. forslag under punkt 6.8.4. Diskriminering i arbeidslivet s 164, under tiltak, strekpunkt 3) ikke er tilstrekkelig i forhold til å forhindre at arbeidsgivere ikke anerkjenner utenlandsk kompetanse.

### **Selvstendig næringsdrivende**

En målsetting om at personer med innvandrerbakgrunn skal ha like gode muligheter til å etablere egen virksomhet som den øvrige befolkning, er viktig for å oppnå tilnærmet lik arbeidsdeltakelse *på alle nivåer* mellom innvandrere og øvrig befolkning. Å etablere egen virksomhet kan også være et rasjonelt handlingsalternativ etter opplevd ekskludering og manglende mobilitet på arbeidsmarkedet for enkelte innvandrere. Støtte til å starte egen virksomhet er imidlertid ikke bare et viktig virkemiddel for å sikre flere innvandrere innpass i norsk arbeidsliv. Målet om like muligheter er også knyttet til en overordnet målsetting om bedre utnytting av potensialet for egenetableringer og forretningsideer i innvandrerbefolkningen. Med økt mangfold i viktige konsument- og kundegrupper, samt en generell internasjonalisering av næringslivet, har økt gründervirksomhet i innvandrerbefolkningen også et potensial for å gi norsk næringsliv økt konkurranse- og innovasjonskraft.

IMDi støtter en strategi for å fremme et tydeligere sektoransvar og sterkere involvering av næringsmyndighetene sentralt og lokalt. Utvalgets tilrådning om å legge hovedansvaret for feltet hos næringsmyndighetene, ser IMDi i sammenheng med sektorens forpliktelse til å yte likeverdig tjenester. Næringsmyndighetene bør ha hovedansvaret for at de generelle støtte- og finansieringsordningene for selvstendig næringsdrivende tilpasses de særskilte behovene innvandrere har. Vi savner imidlertid en konkretisering av hvordan dette skal oppnås i utredningen og vil følgelig utdype noen grep nedenfor.

Utvalgets tiltaksforslag støtter godt oppunder pågående og planlagte initiativ IMDi per i dag har ansvar for<sup>3</sup>. Etter flere år med forsøks- og utviklingsprosjekter på feltet, har IMDi erfart utfordringer knyttet til manglende interesse blant næringsmyndigheter regionalt og nasjonalt. IMDi antar at et tydeligere sektoransvar kan gi større gjennomslagskraft og økt aktivitet på feltet i både kommuner, fylkeskommuner og i lokale næringslivsråd. Utover ansvaret for å utvikle de generelle ordningene til en kulturell- og språklig mangfoldig befolkning, bør også ansvaret for metodeutvikling knyttet til lokale etablerersentre og mentorprogram, samt tilpasning av opplæring og informasjon, legges til næringsmyndighetene fremover<sup>4</sup>. Pågående prosjekter og aktiviteter i regi av BLD/IMDi bør enten gradvis fases ut eller overføres til aktører med ansvar for mer generell nærings- og distriktsutvikling, herunder oppkomst av flere såkalte levebrødsbedrifter. Integreringsmyndighetene vil dermed, i tråd med sitt oppdrag, kunne fungere som faglige sparrings- og finansierings- og samarbeidspartnere, samt kunne rendyrke pådriverrollen, mer enn som iverksettere med direkte resultatansvar på feltet.

I tillegg til tydelig sektoransvar, mener IMDi at en styrking av virkemidlene rettet mot næringsetableringer i innvandrerbefolkningen er nødvendig. IMDi foreslår følgelig at

---

<sup>3</sup> IMDi ser behov for mer kunnskap om i hvilken grad innvandreres virksomhetsetableringer har samme levedyktighet som øvrige etableringer og hva som eventuelt kan fremme mer stabile forretningsprosjekter blant selvstendig næringsdrivende med innvandrerbakgrunn.

<sup>4</sup> Til tiltaksforslaget om å utvikle finansieringsordning for etablerervirksomhet for personer med innvandrerbakgrunn, vil IMDi påpeke at Nordlandsforskning har fått i oppdrag av IMDi å se nærmere på dette. Resultater vil foreligge i april 2012. Prosjektet skal komme med konkrete forslag til mulige tiltak.

Innovasjon Norge får en klar føring om å utløse verdiskaping i innvandrerbefolkningen og at utvalgets tiltaksforslag følges opp med konkrete bestillinger og ressurser. Innovasjon Norge har i en årrekke hatt en målbevisst satsing på økt entreprenørskap blant kvinner og per i dag nettverkstiltak og mentorprogram for unge etablerere. Eventuelle nye program rettet mot innvandrere bør bygge på deres erfaringer og sikre at også innvandrere med gode forretningsideer påkoples nødvendige nettverk av etablerte entreprenører.

## **Kapittel 7: Utdanning**

IMDi er i hovedsak enig i utvalgets tilnærming til feltet, gjennom situasjonsbeskrivelse, årsaksforklaringer og påpekning av barrierer. Mye av kunnskapsgrunnlaget bygger på NOU 2010:7 Mangfold og mestring, og våre synspunkter her må sees i sammenheng med vårt hørings svar til "Mangfold og mestring".

Innledningsvis vil IMDi påpeke at tiltaksforslagene i dette kapitlet kunne vært tydeligere, og i større grad knyttet opp mot pågående tiltak og satsninger. Utdanningsfeltet er omfattende og det er av avgjørende betydning at man i det videre arbeidet ser på sammenhengen mellom denne utredningen, "Mangfold og mestring", og pågående arbeid og satsninger i utdanningssektoren.

IMDi vil spesielt vektlegge og prioritere følgende temaer/områder i dette kapitlet:

- Skolen som en god felles og mangfoldig skole, med verdsetting av flerspråklighet, det flerkulturelle og mangfold generelt
- Arbeid med å utvikle et innføringstilbud for elever som har innvandret i eller rett før skolealder, med spesielt trykk på tilbudet til sent ankomne elever
- Tydeliggjøring og implementering av opplæringslovens § 2.8 og 3.12
- Tydelig ansvars plassering og forankring hos barnehage- og skoleeier
- Kompetanseheving i alle virksomhetsnivåer i temaet flerkulturell pedagogikk og språklæring – med et spesielt trykk på profesjonsutdanning til barnehage og skole.

IMDi vil kommentere innholdet innenfor de ulike tiltaksområdene, men ser at det er noen temaer som er gjennomgående, og vi velger derfor å ta dem opp samlet innledningsvis. Dette gjelder skolen som mangfoldskole, begrepet "minoritetsspråklige" elever, foreldresamarbeid og ansvarliggjøring/ dyktiggjøring av skole- og barnehageeier.

### *Mangfold er normaltstanden: Behov for kompetanseheving*

Mangfold er normaltstanden i den norske skolen, og dette må gjenspeiles på alle nivåer i opplærings systemet, herunder lovverk, læreplaner, i materialet som benyttes i skolen og i innholdet i profesjonsutdanninger. Utvalget påpeker innledningsvis barrierer mot et inkluderende utdanningssystem (7.2.2), der en monokulturell skole fremheves som en av barrierene for at innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre oppnår like resultater som øvrig befolkning i utdanningssystemet.

Utvalget skriver at "lærerutdanningen må gi kommende pedagoger kunnskap og praktisk trening som gjør dem i stand til å praktisere tilpasset opplæring i en flerkulturell skole".

Videre skriver de at "det skjer blant annet gjennom en styrking av lærerstabens kompetanse rundt flerspråklighet, flerkulturelt arbeid, og migrasjonspedagogikk" (s. 206). IMDi anser dette som et svært sentralt punkt, og noe som burde ha vært fulgt opp med egne tiltak.

IMDi vil i denne sammenheng vise til tiltaksforslagene fra *kapittel 20 Kompetanse i Mangfold og mestring*. Spesielt ønsker IMDi å understreke at kunnskap knyttet til flerspråklighet, migrasjonspedagogikk og mangfold i barnehage/skole må tas inn/styrkes i de ordinære profesjonsutdanningene for lærere og førskolelærere. Bakgrunnen for dette er at kompetanse knyttet til mangfold i barnehage/skole generelt, og oppfølging av minoritets elever spesielt, ikke har blitt ivaretatt godt nok i ordinære profesjonsutdanninger, men i stedet blitt besørget gjennom valgfag/etterutdanningskurs for spesielt interesserte. Dersom det norske utdanningssystemet på en reell måte skal ta inn over seg det kulturelle mangfoldet i befolkningen, må språklig og kulturelt mangfold behandles som normalt tilstanden. I denne sammenheng ønsker IMDi også å fremheve at OECD (2009) påpeker at det spesielt bør prioriteres å forbedre læreres og skolelederes evne til å være lydhør for språklig og kulturelt mangfold. Østbergutvalget støtter opp under dette perspektivet, og peker på manglende kunnskap om, og vilje/ evne til implementering av eksisterende regelverk blant skoleeiere og skoleledelse.

Utover en åpenbar verdi ved flerspråklighet for både individet og samfunnet, kan en utfra et mangfoldsperspektiv se morsmåls- og tospråklig opplæring både som et hjelpemiddel for å lære norsk, og ut fra en egenverdi som bidrar til å styrke identitet og selvfølelse. Morsmålsundervisning kan også, som utvalget påpeker, bidra til at barn og unge føler seg verdsatt i skolen og av samfunnet. Flerspråklighet er en ressurs for samfunnet, og IMDi støtter utvalgets vurdering i at skolene må bli bedre til å forvalte den flerspråklige kompetansen elever med innvandrerbakgrunn har med seg. IMDi støtter også utvalgets forslag om å åpne for forsøk som gir elever anledning til å velge morsmålet sitt som et valgfritt fremmedspråk i grunnskolen, og at skole- og barnehageeiere må arbeide for å øke rekrutteringen av tospråklig personale.

IMDi vil også presisere at inkludering i skoleverket ikke kun handler om å inkludere elever med innvandrerbakgrunn i opplæringen. Det handler også om at majoritets elever skal oppfatte elevmangfoldet som en naturlig del av deres hverdag og samfunn.

#### *Samarbeid skole- hjem*

IMDi støtter utvalget i deres fokus på et godt samarbeid med foreldrene. Vi vil påpeke viktigheten av foreldres kunnskap om barnehagen og skolen, og den betydningen dette har for økt deltakelse og læringsutbytte (Danbolt m. fl. 2010). IMDi er enig i at kunnskapsgrunnlaget om hvorfor enkelte barn ikke deltar i barnehagetilbudet er mangelfullt, og at foreldres argumenter for ikke å bruke tilbudet må respekteres. Dersom det er hindringer i form av holdninger, basert på mangelfull eller utdatert viten, bør disse imidlertid fanges opp og imøtekommes med fakta.

Alle virksomhetsnivåer har et ansvar for å gjøre informasjonen tilgjengelig og forståelig for foreldrene som brukergruppe, og IMDi støtter derfor utvalgets forslag under temaet grunnskole om å utvikle et mer systematisk foreldresamarbeid som omhandler krav og plikter for hjem og skole. Det er viktig at foreldrene involveres i denne utviklingen.

IMDi vil også presisere at det er nødvendig at skolene utvikler gode rutiner for hvordan de tilrettelegger for kommunikasjonen når foreldrene ikke snakker norsk. Av IMDis



undersøkelse om bruk av tolk i grunnskolen i Oslo fremgår det at én av fire skoler ikke bruker tolk ved behov i formelle samtaler med hjemmet. Det er heller ikke uvanlig at elever benyttes som tolk i konferansetimer/ utviklingssamtaler. Ansatte på skolene kjenner også til at elever er borte fra undervisningen for å tolke for foreldrene på offentlige kontorer. Dette innebærer en forskjellsbehandling av barn av innvandrere. Ved å bruke barn som tolk legger man et urimelig stort ansvar på barnet, og bidrar samtidig til at myndighetsforholdet mellom foreldre og barn kommer i ubalanse. Mangelfull kommunikasjon med foreldrene bidrar også til å undergrave foreldrerollen. I mange tilfeller vil det være nødvendig at offentlige tjenesteytere samarbeider med foreldrene om tiltak for barnets beste. Da er det særs viktig at man tilrettelegger for god kommunikasjon, blant annet ved at man benytter kvalifisert tolk ved behov, og skåner barnet for den påkjenningen det er å bli benyttet som tolk. At barn tolker for foreldre gjelder for øvrig ikke bare i skolen, men går fram av flere av IMDi's undersøkelser om bruk av tolk i offentlig sektor.

#### *"Minoritetsspråklige elever"*

IMDi er i høyeste grad enig med utvalgets vurdering om at det er behov for en gjennomgang av bruken av begrepet "minoritetsspråklige elever". Det er svært uklart hvem denne gruppen er og det er derfor behov for mer kunnskap om hvordan ulike kommuner og skoler definerer hvem som er minoritetsspråklige elever og hvordan kartleggingen skjer. IMDi støtter utvalgets forslag om en nasjonal definisjonsstandard (kommentert under kap. 7.8.3 Tiltaksområde 1 Opplæringsloven). Dette er av så avgjørende betydning at det også burde vært fulgt opp med tiltak.

IMDi viser for øvrig til diskusjonen rundt begrepene minoritetsspråklig og flerspråklig som henholdsvis juridisk/statistisk begrep og pedagogisk begrep i "Mangfold og mestring". Begrepet "minoritetsspråklig" sier i utgangspunktet ikke noe om nivået på den enkeltes norskkunnskaper, og begrepet kan ikke oppfattes som en statisk egenskap ved en person. "Flerspråklig" inkluderer derimot barnets samlede språkkompetanse, er positivt vinklet, og gir rom for den enkelte elevs utvikling over tid. Se punkt 7.8.3 nedenfor for forslag til tiltak.

#### *Ansvarliggjøring og styrking/dyktiggjøring av skole- og barnehageeier*

IMDi mener at skole- og barnehageeier i større grad må ansvarliggjøres. Dette bør skje gjennom tydeliggjøring av regelverk og rettigheter til det enkelte barn, kompetanseheving og tilsyn. Vi viser til nærmere redegjørelse nedenfor.

### **Overordnet mål og strategier**

IMDi slutter seg til utvalgets overordnede målsettinger og strategiske grep innen utdanning. I likhet med utvalget mener IMDi at utvidet skoledag vil kunne bidra til sosial utjevning, men dette forutsetter at kvaliteten på innholdet er godt. Utvalget viser til forsøk fra Groruddalen i Oslo. IMDi vil her påpeke at det ikke foreligger noen effektevaluering av forsøket i Oslo, og at denne forsøksvirksomheten derfor bør utvides og evalueres for å gi mer kunnskap om hvordan utvidet skoledag kan gjennomføres på en best mulig måte.

### **Tiltaksområde 1 – opplæringsloven**

#### **Mål**

IMDi støtter utvalgets mål og anbefalinger innenfor tiltaksområde 1 Opplæringsloven.

## **Tiltak**

### *Helhetlig gjennomgang av opplæringsloven*

Det må, som utvalget foreslår, gjennomføres en helhetlig gjennomgang av opplæringsloven i et mangfoldsperspektiv. En gjennomgang må blant annet se på om rettighetene og ansvaret er tydelig nok. Støtter læreplanene og læringsmålene opp om flerspråklighet og mangfold? I tillegg vil IMDi fremheve betydningen av at ansvarlig sektormyndighet gjennomgår opplæringslovens § 2.8 og § 3.12 for å tydeliggjøre hva elevene faktisk har rett på og hva skoleeier plikter å tilby. Behovet for dette er godt dokumentert i "Mangfold og mestring" og må prioriteres. Det bør også prioriteres å gjennomføre kompetanseheving av skoleeier og skoleledelse slik at de har økt mulighet til å ivareta sine plikter.

### *Implementering*

OECD fremhever at det er nødvendig å se på implementeringen av retten til særskilt norskopplæring i tråd med lovens intensjon. OECD skriver at det i dag er tilfeldig hvorvidt eleven får oppfylt denne retten. Samtidig er kvaliteten på opplæringen svært varierende. Det er behov for bedre systemer for tilrettelegging, oppfølging og kontroll med tilbudet til minoritetsspråklige elever, både sentralt og lokalt. Østbergutvalget støtter opp under dette og peker på manglende kunnskap om og vilje/evne til implementering av eksisterende regelverk blant skoleeiere og skoleledelse. Implementering av lovverket er så sentralt at IMDi mener dette burde vært fulgt opp med et eget tiltak, der det presiseres at implementeringsarbeidet må styrkes i kombinasjon med kompetanseheving, spesielt av skoleeier. Dette må prioriteres.

### *Tilsyn*

IMDi mener at det må iverksettes tilsyn med skoleeiere når det gjelder deres ivaretagelse av elevenes rettigheter til særskilt norskopplæring. For at dette skal kunne gjennomføres må det, slik utvalget foreslår, utvikles nye måleindikatorer som også vil gi oversikt over utbredelsen, gjennomføringen og nytten av særskilt språkopplæring etter § 2.8 og 3.12. Resultater fra tilsynet vil kunne være en supplerende indikator som kunne vært nevnt under tiltaksområde 1. Dette burde også vært fulgt opp av tiltak. IMDI viser i denne forbindelse også til vårt høringssvar til "Mangfold og mestring", *under kapittel 6 Opplæringssektoren – styring, økonomi og organisering*.

### *Nasjonal definisjonsstandard for begrepet "minoritetsspråklige"*

I tillegg til foreslåtte tiltak mener IMDi som nevnt ovenfor at det må utvikles en nasjonal definisjonsstandard av begrepet minoritetsspråklige i skolen. Det bør nedsettes et fagråd som anbefaler videre begrepsbruk og kartleggingsmetode.

IMDi vil under dette tiltaksområdet kommentere at tiltakene med hell kunne vært ytterligere spisset. At "Undervisningstilbudet må oppfylle opplæringslovens intensjoner" fremstår som en god målsetning, men sier lite om hvilke faktiske tiltak som bør gjøres.

## **Tiltaksområde 2 – Barnehagen**

### **Mål**

IMDi slutter seg til utvalgets mål innen tiltaksområde 2 - Barnehagen.

### **Tiltak**

*Kontantstøtte*

Det er godt dokumentert at kontantstøtten virker som et hinder mot integrering – dette gjelder både barnets og mors integrering. IMDi støtter derfor utvalget i at kontantstøtten bør avvikles. Utvalgets kost-nytte analyse bør imidlertid gjennomgås, særlig med tanke på ett-åringer, da det ikke eksisterer noen entydig dokumentasjon på positiv virkning av at ett-åringer går i barnehage.

IMDi støtter imidlertid ikke umiddelbart utvalgets vurdering av at frigitte midler fra kontantstøtteordningen omfordres til utvikling av gratis språkstimuleringstiltak. Det må gjennomføres en nærmere utredning av hva som er den mest hensiktsmessige bruken av de frigitte midlene – med sosial utjevning og resultatlikhet som målsetning. Dersom midlene skal benyttes til språkstimuleringstiltak er det avgjørende at en har kunnskap om hva som virker – for hvem.

#### *Språkkartlegging og språkstimulering*

Mange førskolebarn har behov for språkstimulerende tiltak, noe som krever lokal kompetanse på språkutvikling og språkkartlegging, samt prioritering av dette arbeidet på kommunalt nivå. Det føres ikke tilsyn med hvordan tilbudet i barnehager tilpasses barn med innvandrerbakgrunn, og det foreligger derfor ingen oversikt over kvaliteten på språkstimuleringen som foregår, eller om det er store forskjeller mellom barnehagene.

Den kraftige volumøkningen og den økte kompleksiteten i barnehagesektoren, har skapt utfordringer for styring og kvalitetssikring (St.meld. nr. 41 Kvalitet i barnehagen 2008-2009), og det er behov for ytterligere fokus på at barna blir sikret det tilbudet loven og rammeplanen foreskriver. Sentrale føringer må kommuniseres effektivt slik at alle forvaltningsnivåer har en felles forståelse. Samtidig må forvaltningsnivåene sikres tilstrekkelig kompetanse. Det er i dette arbeidet også behov for en konkretisering av hva barna har krav på når det gjelder innhold og kvalitet i språkstimuleringen.

Utvalget foreslår rett og plikt til språkstimuleringstiltak for barn som ikke behersker norsk. IMDi kan ikke se at dette er utredet og problematiserer i tilstrekkelig grad til at vi kan ta stilling til det. Skal språkstimuleringen foregå i ordinær barnehage, eller i egne tiltak? Hvordan tenker utvalget seg at rett/ plikt til språkstimuleringstiltak skal håndteres? IMDi viser til erfaringer fra det pågående forsøket med gratis kjernetid i bydelene i Groruddalen og i Søndre Nordstrand. Flere bydeler startet med egne korttidstilbud for disse barna, men har over tid flyttet de fleste barna over i ordinære barnehager. Barn lærer språk gjennom lek, primært sammen med andre barn, og med støtte av systematisk språkstimulering fra personalet. Forsøket tyder også på at foreldrenes holdninger til bruk av barnehage henger tett sammen med deres forståelse av barnehagens betydning som skoleforberedende arena. IMDi imøteser imidlertid en nærmere utredning av hvordan rett og plikt til gratis språkstimuleringstiltak kan og bør gjennomføres.

For å få kunnskap om hvem som har behov for språkstimulerende tiltak, må språkutviklingen kartlegges. Denne språkkartleggingen bør foregå i forbindelse med det kontinuerlige arbeidet med språkstimulering i barnehagene, som må begynne i tidlig alder. Samtidig er det stor mangel på kvalifisert personell i barnehager og det er viktig at det opprettholdes et samarbeid med helsestasjonene. Norge har en unik mulighet gjennom ordningen med helsestasjoner, der eksisterende retningslinjer for fireårskonrollen sier at det skal gjennomføres språkkartlegging av barna. Det er viktig å ivareta og bygge videre på kompetansen som er bygget opp gjennom forsøket med SPRÅK 4. Erfaringer med språkkartlegging av 4-åringer i Groruddalen og i Søndre

Nordstrand i Oslo, tyder på at språkkartlegging på helsestasjonene også er en viktig arena for rekruttering av barn til barnehage. Erfaringene tilsier imidlertid at kartleggingen bør gjennomføres tidligere, dvs ved 2- til 3-årsalder, for å sikre tidligere oppstart i barnehage.

Det er avgjørende at det finnes verktøy til både å kartlegge generell språkutvikling og mer spesifikk norskspråklig utvikling. IMDi avventer her arbeidet til ekspertutvalget som på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet blant annet skal vurdere kartleggingsverktøy i forhold til majoritetsspråklige og minoritetsspråklige barn.

#### *Overgang barnehage/grunnskole*

Utvalget foreslår at det innføres mer systematisk samarbeid mellom hjem og barnehage og mellom barnehage og skole før skolestart. IMDi vil gå enda lenger enn utvalget i dette tiltaket, og mener at det bør innføres krav til alle barnehager om å overføre skriftlig dokumentasjon fra barnehage til skole om interesser, lek, læring, og utvikling, herunder språkutvikling, både morsmål og norsk. Dette med bakgrunn i at overganger mellom opplæringssystemets ulike nivåer oppleves som særlig kritiske for barn og unge med innvandrerbakgrunn. Som nevnt av utvalget, er allerede en rekke barnehager og skoler godt i gang med dette. IMDi viser også til gode erfaringer fra en skole i Søndre Nordstrand i Oslo, hvor ansatte i avgiverbarnehage og mottakerskole hospiterer i hverandres virksomhet for å lære mer om hva som forventes av barna ved skolestart og hvilke forutsetninger barnehagen gir.

#### *Ekstra innsats overfor barn som innvandrer kort tid før skolestart*

IMDi vil også trekke frem tiltaket med tidlig og styrket innsats overfor barn som innvandrer kort tid før skolestart, som et viktig satsningsområde. Her er det behov for mer kunnskap om hvordan dette kan gjennomføres på best mulig måte.

### **Tiltaksområde 3 - Grunnskolen**

#### **Mål**

IMDi slutter seg til utvalgets mål innen tiltaksområde 3 – Grunnskolen, men mener det med hell kan utvides til også å innebefatte læringsmiljøet, da alle elever har rett til et godt fysisk og psykososialt læringsmiljø som fremmer helse, trivsel og læring, jf kap. 9a i Opplæringsloven.

#### **Tiltak**

##### *Innføringstilbud*

IMDi støtter utvalget i deres tydeliggjøring av særskilte behov blant elever som har innvandret i eller rett før skolealder, og anbefalingen om at det utvikles et innføringstilbud for nyankomne elever, som en intensiv innsats over en periode på ett til tre år. Dette ble forslått i "Mangfold og mestring", og IMDi viser i denne sammenheng også til vår omtale av et eget innføringstilbud i denne høringsuttalelsen. Behovet for at det utvikles et overordnet tiltak som kan være med på å strukturere og systematisere arbeidet med nyankomne elever må løftes frem og prioriteres. Når et godt tilbud er utviklet må implementeringsarbeidet prioriteres, jf. tidligere kritikk fra OECD (2009). IMDi reagerer imidlertid på sammenstillingen i tiltak nummer to, som kan bidra til en misforståelse om at det kun er sent ankomne som har rett til særskilt norskopplæring etter § 2.8.

### *Helhetlig innsats og styrket implementering av opplæringslovens § 2-8*

IMDi støtter utvalgets tilråding om en helhetlig innsats for å styrke implementeringen av opplæringslovens § 2-8, og en styrking av tilsyn som ledd i dette arbeidet. Som nevnt ovenfor, er det behov for en presisering av hvilke rettigheter den enkelte elev har og hvilke krav som tilligger skoleeier med hensyn til opplæringslovens § 2-8. Det er videre behov for mer kunnskap om utbredelse, gjennomføring og nytten av det tilbudet som eksisterer i dag. Ikke minst er det behov for kunnskap om hva tilbudet til de som *ikke* benytter seg av læreplan i grunnleggende norsk faktisk består av.

IMDi mener at tiltaket under dette området i større grad burde gjenspeilet behovet for en klargjøring av rettigheter etter opplæringsloven § 2-8, samt en styrking av ansvarliggjøring/ dyktiggjøring av skoleeier, jf. vår kommentar innledningsvis.

### *Mer og bedre bruk av morsmål og tospråklig fagopplæring*

Det er behov for mer og bedre bruk av morsmålsopplæring- eller tospråklig fagopplæring som ledd i den særskilte norskopplæringen. Verdien av slik opplæring er godt dokumentert i "Mangfold og mestring". Manglende bruk av morsmål og tospråklig fagopplæring skyldes gjerne manglende kompetanse og regelverksforståelse, stedvis liten tilgjengelighet av kvalifiserte morsmålslærere, foruten knappe økonomiske ressurser. Videre kan mye tyde på at opplæring av minoritetsspråklige elever ikke oppleves å ha tilsvarende status som opplæring av majoritetsspråklige elever (Rambøll Management 2006b; Rambøll Management 2009a; Vibe, Aamodt og Carlsen 2009).

De mindre kommunene kan ha utfordringer med å møte elevenes behov for særskilt norskopplæring, spesielt med hensyn til kvalifisert morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring. Utvalget foreslår å sikre rekruttering av lærere med kompetanse på flerspråklig, men IMDi mener at flere tiltak burde vært foreslått for å bedre denne situasjonen. Gode nettbaserte virkemidler må utvikles og implementeres, og metoder for interkommunalt samarbeid må videreutvikles – dette burde fremkommet på tiltaksnivå.

### *Foreldresamarbeid, lekser og rådgivningstjeneste*

Utvalget trekker frem leksehjelp og at frivillige organisasjoner i nærområdet kan trekkes inn i et samarbeid om leksehjelp. IMDi vil her poengtere at lekser, slik de blir gitt ved en rekke skoler i dag, krever kvalifisert oppfølging av personer med pedagogisk kompetanse eller engasjerte foreldre som behersker norsk på høyt nivå. Her støtter IMDi opp under det utvalget skriver om at nye og ukjente temaer må forklares gjennom klasseromsundervisning. For at skolen i mindre grad skal bidra til å reproduseres sosiale forskjeller, er det behov for at leksearbeid i større grad forankres som skolens oppgave.

Utvalget anbefaler en styrking av rådgivningstjenestens flerkulturelle kompetanse, men viser i liten grad til eksisterende tiltak. Østbergutvalget påpekte at en del utdanningsinstitusjoner i flere år har hatt etter- og videreutdanningstilbud på rådgivningsfeltet, med fokus på flerkulturelt mangfold, individuell tilpasning, medvirkning mm. IMDi gjør også oppmerksom på erfaringen som våre minoritetsrådgivere har opparbeidet seg de siste årene. Vi viser her til innledende kommentarer i dette kapitlet om foreldresamarbeid og kompetanseheving.

### *Helhetlig og langsiktig oppfølging av elever med særlige faglige utfordringer*

IMDi støtter utvalgets forslag om å gå inn for en helhetlig og langsiktig oppfølging av elever med faglige utfordringer, for å sikre resultatlikhet for disse elevene. Utvalget går imidlertid ikke inn i omfanget av spesialundervisning, noe vi mener burde vært gjort.

IMDi viser til forskning (blant annet Joron Pihl 2010) og til "Mangfold og mestring", som viser utstrakt bruk av spesialundervisning for minoritetsspråklige elever. IMDi er bekymret over overrepresentasjonen av minoritetsspråklige elever i spesialundervisningen. Det er mye som tyder på at det foregår en type feildiagnostisering av minoritetselever. Det er imidlertid behov for mer kunnskap på dette feltet og som tiltak bør det gjennomføres et forskningsprosjekt for å se på bruken av spesialundervisning. Det bør nedsettes et fagråd som anbefaler videre håndtering etter at resultatene foreligger, og PPT og øvrig hjelpeapparat må tilføres kunnskap om flerspråklighet og flerkulturell forståelse. IMDi mener det er uakseptabelt dersom behovet for tilrettelagt opplæring løses med enkeltvedtak om spesialundervisning.

#### *Indikatorer*

Det er uklart hvorfor andel elever som velger undervisning i ikke-vestlige fremmedspråk bør være indikator på målet om "samme resultater og læringsutbytte i grunnskolen som andre elever", og indikatoren bør revurderes.

### **Tiltaksområde 4 – Videregående opplæring**

#### **Mål**

IMDi støtter utvalgets mål om at ungdom med innvandrerbakgrunn skal fullføre og bestå opplæringen på videregående nivå på lik linje med annen ungdom.

#### **Strategier**

##### *Frafall*

IMDi støtter utvalgets strategier om økt satsing på det flerspråklige opplæringstilbudet, samt tidlig og helhetlig innsats for å hindre frafall i videregående opplæring. Det er nødvendig med en tidlig og helhetlig satsing med særlig fokus på mestring av grunnleggende ferdigheter og utjevning av sosial bakgrunn, fra barnehage via grunnskole og ungdomsskole til videregående skole, dersom utvalgets mål for videregående opplæring skal nås. IMDi deler utvalgets bekymring rundt frafall i videregående opplæring og de konsekvenser dette får med svak tilknytning til arbeidslivet og fremtidig lav inntekt for elever som ikke gjennomfører videregående skole. "Velferd og migrasjon" har fremhevet de store samfunnsøkonomiske konsekvenser dette har, og IMDi viser også til vårt høringssvar på "Velferd og migrasjon" om frafall. IMDi vil i denne forbindelse også vise til at med forsterkede ressurser til rådgivertjenesten, oppfølging av enkelt-elever, språkundervisning og andre spesifikke tiltak innenfor gjeldende skoleverk, er det mulig å oppnå resultater i å forhindre frafall<sup>5</sup>. Grunnskolepoeng utpeker seg som den kanskje viktigste predikatoren for gjennomføring – tiltak i grunnskolen og kanskje spesielt på mellomtrinnet er derfor avgjørende.

IMDi anser det som avgjørende at arbeidet mot frafall blant elever med innvandrerbakgrunn er inkludert i de universelle tiltakene, som f.eks. i tiltakspakken Ny Giv. Det må derfor innarbeides et flerkulturelt perspektiv i universelle tiltak som tar høyde for at elever med innvandrerbakgrunn også har særskilte behov.

IMDi støtter altså utvalgets ulike forklaringsmodeller på frafall i videregående opplæring, men vil peke på manglende økonomisk støtte eller inntekt som en viktig faktor som bør belyses nærmere. Utvalget sier ikke noe om hvordan elevene skal finansiere et slikt

---

<sup>5</sup> Se <http://www.utdanningsetaten.oslo.kommune.no/article200434-9991.html> med konkrete eksempler på hvordan Osloskolen nå griper fatt i frafallsproblematikken.

skoleforløp, og IMDi vil understreke det kritiske i dette. Det gis ikke adgang til å søke studielån under norskopplæring, og elever som ikke faller inn under Introduksjonsordningen, og som er kommet på familiegjengenforening, vil være avhengige av foreldrenes økonomi og evne/vilje til å betale for skolegang. Det finnes flere eksempler på at elever ikke gjennomfører opplæringen fordi de må jobbe, enten for å bidra til familiens økonomi eller for å klare seg selv. Et annet motiv kan være at noen vil forsøke å få jobb slik at de kan fylle kravene for familieinnvandring.

IMDi vil her også peke på boligsituasjonen, med en prekær mangel på ungdomshybler eller andre boalternativer, som vanskeliggjør gjennomføring av skolegangen for mange.<sup>6</sup> Økonomi/ inntekt/ finansiering av skolegang og spørsmål om egnet bolig står derfor som sentrale faktorer når det gjelder frafall, i tillegg til andre faglige utfordringer knyttet til selve opplæringsforløpet.

## **Tiltak**

### *Særskilt norskopplæring*

IMDi støtter en helhetlig innsats for implementering og bedre tilsyn med opplæringslovens § 3.12. Også når det gjelder videregående opplæring må rettigheter til særskilt norskopplæring gjennomgås og presiseres, slik at skoleeiers ansvar og elevens rettigheter tydeliggjøres. § 9 a, som omhandler elevenes rett til et godt fysisk og psykososialt læringsmiljø må også fremheves her.

### *Sent ankomne innvandrerelever*

Utvalget peker på at det spesielt er elever som selv har innvandret som har lave karakterresultater og stor grad av frafall. Utvalget definerer sent ankomne innvandrerelever som elever som ankommer i ungdomsskolealder eller senere, men skriver ikke mer utdypende om denne gruppen. Tidligere utdanning fra opprinnelseslandet i denne gruppen spenner vidt, fra ingen skolegang til fullført videregående skole. Dette gir svært ulike utgangspunkt for videre skolegang i Norge og ikke minst ulike behov ved tilrettelegging av opplæring.

IMDi støtter utvalgets anbefaling om intensiv opplæring for sent ankomne elever, og at det vil være viktig å følge med på denne elevgruppens resultater. IMDI foreslår at tiltaket for videregående opplæring, som sier at "det bør åpnes for at skoleeier kan tilby et innføringstilbud", endres til "det utvikles et innføringstilbud", på samme måte som under tiltaksområde 3 Grunnskolen.

For tiltakene om *rådgivningstjenesten* og fokus på *skole- hjem samarbeid* viser vi til våre innledende kommentarer om dette.

### *Moduler, praksisbrev- og lærekandidatordning*

Utvalgets strategi om alternative løp som sikter mot kompetanse på lavere nivå på yrkesfaglige studieretninger, kan, som utvalget selv påpeker, dempe ambisjonene for elever med innvandrerbakgrunn. IMDi støtter her konklusjonen i "Mangfold og mestring", som anser det som sannsynlig at elever med innvandrerbakgrunn vil kunne nyttiggjøre seg de universelle tiltakene som ligger i tiltakspakkene mot frafall.

---

<sup>6</sup> Rådgiverne ved Sogn vgs utarbeidet i 2010 et skriv til Barneombudet, hvor de fremhever nettopp manglende bolig eller vanskelig bosituasjon samt dårlig økonomi som en avgjørende faktor til at mange ungdommer faller fra skolegangen.

Tiltaket som foreslår "økt bruk av praksisbrevordningen og lærekandidatordningen i videregående opplæring for elever med innvandrerbakgrunn" bør derfor ikke forbeholdes elever med innvandrerbakgrunn, men heller fremmes som en universell ordning. Sluttevalueringen fra NIFU(2011) om praksisbrev som tiltak mot frafall viser at elever som stod i fare for å falle fra videregående opplæring, har bedre gjennomføring mot fagbrev med praksisbrevordningen, enn de som har fulgt ordinært løp i videregående opplæring.

IMDi støtter ikke opp om at det innføres en lovfestet generell rett til læreplass uten at det er gjort en grundig utredning som viser behovet, og hvordan dette kan administreres uten at det senker motivasjonen hos elever og lærebedriftene. IMDi anbefaler heller at fokus dreies mot mulige incentivordninger for at lærebedrifter i større grad tar imot elever med innvandrerbakgrunn.

## **Tiltaksområde 5 – Høyere utdanning**

### **Mål**

IMDi støtter utvalgets mål om at alle utdanningsretninger skal ha en representativ andel studenter med innvandrerbakgrunn.

### **Tiltak**

IMDi støtter utvalget i at alle yrkesgrupper bør gjenspeile befolkningen, og at det er behov for styrket rekruttering av studenter med innvandrerbakgrunn til alle utdanningsretninger. Et av tiltakene utvalget foreslår, er å styrke "evaluering, oppfølging og spredning av pågående initiativer rettet mot mer mangfoldig rekruttering". IMDi vil i den sammenheng vise til strategiplanen "Likeverdig opplæring i praksis!" (2007-2009), hvor det å rekruttere flere studenter med minoritetsbakgrunn til høyere utdanning generelt var et av tiltakene. Ansvaret for å spre erfaringer fra dette arbeidet ble i sin tid lagt til NAFO. Videre arbeid bør knyttes opp mot tidligere erfaringer.

Utvalget setter behovet for flerspråklig og tverrkulturell kompetanse i sammenheng med økt rekruttering til lærerutdanningen. IMDi støtter dette, men vil i tillegg påpeke viktigheten av innholdet i lærerutdanningen. Flere lærere med minoritetsbakgrunn vil styrke den norske skolen, men lærerstudentene må likevel gis verktøy, innfallsvinkler og metodikk som gjør dem i stand til å håndtere mangfold.

## **Kapittel 8: Voksenopplæring og grunnleggende kvalifisering av nyankomne innvandrere**

IMDi er i hovedsak enig i utvalgets tilnærming til feltet, både gjennom situasjonsbeskrivelse og årsaksforklaringer. Vi ønsker innledningsvis, i likhet med utvalget, å understreke viktigheten av at voksenopplæring og kvalifisering for innvandrere sees i sammenheng med det ordinære opplæringstilbudet for voksne. IMDi mener det er u hensiktsmessig å se dette adskilt fra hverandre, og støtter derfor utvalgets tiltak om å nedsette et utvalg for å gjennomgå dagens opplæringstilbud for voksne.

IMDi vil også påpeke viktigheten av å ha brukernes reelle opplæringsbehov i fokus. Det er viktig å se introduksjonsloven og opplæringsloven i sammenheng, slik at det offentlige gir et opplæringsløp som er tilpasset individets behov. Det er store variasjoner i utdanningsnivået blant personer med innvandrerbakgrunn som deltar i



voksenopplæringen og annen kvalifisering. Dette påpeker utvalget i forhold til introduksjonsprogrammet (s.224). Det er personer med middels utdanning eller yrkesfaglig bakgrunn som har raskest overgang til arbeid eller utdanning, mens personer med særskilte behov, analfabeter eller høyt utdannede har en lengre vei å gå. Dette skyldes i hovedsak utfordringer med å tilrettelegge introduksjonsprogrammet for disse.

Under avsnittet årsaksforklaringer, igangsatte tiltak og tilrådning fra andre utvalg, skriver utvalget avslutningsvis at "det er betydelige uløste oppgaver knyttet til voksnes deltakelse i grunnopplæring, og en svak nasjonal styring på dette området". IMDi savner en utdypning fra utvalget om dette.

### *Norskopplæring*

Når det gjelder norskopplæring er situasjonsbeskrivelsen i hovedsak begrenset til en gjengivelse av lovverket og blir derfor for snever. Beskrivelsen burde også omfattet en nærmere beskrivelse og drøfting av det faktiske tilbudet. IMDi savner også en problematisering av den innledende påstanden "skal innvandrere nyttiggjøre seg medbrakt kompetanse og få innpass i det norske arbeidslivet, er det en forutsetning at de kan norsk". Ut fra den forskningen IMDi kjenner til, er ikke dette godt dokumentert. Samtidig skriver utvalget i punkt 8.3.2.5 at "den raskest økende gruppen innvandrere i Norge er arbeidsinnvandrere. De er i stor grad i arbeid, men mange av dem kan i liten grad norsk". Vi vet at det er mange innvandrere med svake eller manglende norskferdigheter som er i arbeid. Ulike yrker krever ulikt nivå av ferdigheter i norsk skriftlig og muntlig, og hva er egentlig godt nok norsk i ulike sammenhenger? Utvalget er så vidt innom dette, men IMDi mener dette i større grad burde vært problematisert.

I forlengelsen av dette ønsker vi også å understreke at svake grunnleggende ferdigheter (lese, skrive, ikt og matematikk) ofte sammenfaller med dårlig tilknytning til arbeidsmarkedet både for nordmenn og innvandrere. Norskknnskaper er bare én av disse ferdighetene. Å skille mellom norskknivå og utdannings-/ferdighetsnivå er derfor avgjørende i den videre analysen og i utforming og prioritering av tiltak. Det er ikke tilstrekkelig å gi personer med svake grunnleggende ferdigheter norskopplæring alene. Har innvandreren en høyt etterspurt fagkompetanse og engelsknnskaper vil tiltakene måtte utformes annerledes.

## **Overordnet mål og strategier**

### **Mål**

IMDi støtter utvalgets overordnede mål for voksenopplæring og grunnleggende kvalifisering, men mener at målet er for snevert. I tillegg til å sikre at alle innvandrere skal ha tilstrekkelig lese- og skriveferdigheter for å delta på samfunnets ulike arenaer, og på sikt fjerne analfabetisme, mener IMDi at det som regnes som basisferdigheter for å klare seg i arbeidslivet, må inkluderes i målet. Dette er bla definert innenfor BKA, Basiskompetanse i arbeidslivet (omtalt av utvalget på s. 216).

### **Strategier**

IMDi støtter også utvalgets strategier om å løfte første generasjon ved at begge foreldre er i arbeid, samt tilpassede tiltak for spesifikke landgrupper som har lav sysselsetting. Vi er også enig i at når samfunnet stiller krav om deltakelse i introduksjonsprogrammet og norskopplæringen, er det en forutsetning at det er et likeverdig tilbud med høy kvalitet for alle deltakere.

En slik strategi vil kunne bidra til at Norge er i besittelse av arbeidskraft med relevant kompetanse, og at personer som har ankommet Norge i voksen alder uten grunnleggende ferdigheter får en reel mulighet til å kvalifisere seg og få en varig

tilknytting til arbeidslivet. Dette er også i tråd med Brochmann- utvalgets vektlegging av at flere innvandrere må komme i fast og varig arbeid for en bærekraftig velferdsmodell.

## **Voksenopplæringen**

### **Mål**

Igjen vil IMDi påpeke at målet er for snevert og bør inkludere BKA, Basiskompetanse i arbeidslivet. IKT- ferdigheter er allerede foreslått inn i den nye Læreplanen i norsk og samfunnskunnskap.

IMDi støtter delmålet om at alle skal få tilbud om opplæring som gir mulighet til å erverve kompetansebevis på videregående nivå. Vi mener at dette kan gi en mer stabil tilknytning, samt bedre utviklingsmuligheter i arbeidslivet. Gode basisferdigheter vil i større grad muliggjøre arbeidsplassen som en læringsarena for den enkelte, og gjøre det lettere med karriere- og utdanningsløft via ordinære ordninger i arbeidslivet. Disse mulighetene uteblir for ansatte som ikke kan nyttiggjøre seg eller får tilbud om bedriftsintern opplæring, utdanningspermisjon osv.

IMDi er enig i at det ikke er tilstrekkelig med enkeltstående forslag til endring av dagens voksenopplæring, og støtter fullt ut utvalgets anbefaling om en reform av opplæringstilbudet. Voksne innvandrere i voksenopplæringen har for lavt læringsutbytte, og slik utvalget påpeker trengs det en helhetlig reform for å nå læringsmål og sikre at opplæringsretten er reell.

Voksenopplæringen er fragmentert både mht forvaltningsnivå, lovverk og sektoransvar, og IMDi støtter utvalgets forslag om å nedsette et eget utvalg som skal gjennomgå dagens opplæringstilbud for innvandrere. Vi vil understreke viktigheten av at norskopplæringstilbudet sees i sammenheng med resten av voksenopplæringstilbudet for innvandrere. Dette gjelder for alle, så vel høyt utdannede som analfabeter. Vi foreslår også at et slikt utvalg ser på ordninger knyttet til å få vurdert og anvendt medbrakt utdanning og kompetanse (fagutdanning og høyere utdanning). IMDi mener tiltaket bør få prioritet.

IMDi anbefaler videre at mandatet til det foreslåtte utvalget også innebærer en gjennomgang av voksenopplæringstilbudet for norskspråklige. Vox anslår at 430 000 voksne i Norge mangler tilstrekkelige ferdigheter i lesing og tallforståelse til å mestre utfordringene i dagens arbeids- og samfunnsnivå. 27 prosent behersker ikke dagens teknologi. Mange av disse er i NAVs målgrupper. Det går ikke et markant skille med tanke på kvalifiseringsbehov mellom innvandrer/ikke-innvandrer. Særlig for små kommuner vil det være problematisk å ha ett tilbud for innvandrere og ett tilbud for nordmenn. Dette fordyrer tilbudene og gjør det mer sårbart for svingninger i deltakergruppene.

Når det gjelder analfabetisme, støtter IMDi utvalgets vurdering i at utredningen av en egen opplæring i norsk for analfabeter som skal komme i tillegg til dagens ordning, kan inngå i dette utvalgets mandat.

## **Introduksjonsprogram**

### **Mål**

IMDi mener det er realistisk og viktig med et høyt ambisjonsnivå for introduksjonsprogram, og støtter målet om at 75 prosent av deltakerne skal være i

ordinær utdanning eller arbeid ett år etter avsluttet program. Et høyt ambisjonsnivå vil kunne bidra til å innrette programmene på en slik måte at flere deltakere oppnår gode resultater etter forholdsvis kort tid i kvalifisering, og dermed motvirke uheldige innlåsningseffekter. En forutsetning for høy resultatoppnåelse er et likeverdig og godt kvalitativt tilbud i kommunene.

IMDi støtter utvalgets anbefaling om en gjennomgang av nåværende resultatindikatorer, men ønsker ikke at overgang til grunnskole skal inngå som en resultatindikator i dagens måloppnåelse. Utvalget viser til at overgang til grunnskole etter endt program ikke blir ansett som ordinær skolegang, og at det derfor ikke er med i måloppnåelsen. IMDi tolker det som at utvalget mener at dette bør inngå i måloppnåelsen til ordinær utdanning. IMDi mener at dette kan svekke innholdet og effektiviteten i introduksjonsprogrammene. Vi mener imidlertid, som utvalget, at for en del deltakere er overgang til grunnskole å regne som et godt resultat, og foreslår overgang til grunnskole som en egen resultatindikator.

### **Strategier**

IMDi støtter utvalgets foreslåtte strategier, men påpeker at med unntak av siste strategi, *deltakere i introduksjonsprogram skal følges opp fram til arbeid, utdanning eller aktivitet*, inngår allerede strategiene i dagens arbeid.

#### *Mål- og resultatkrav til kommunene*

Når det gjelder strategien *mål- og resultatkrav til kommunene*, er dette noe IMDi fremmer i sin dialog med kommunene. Det er kommuner der arbeidet med introduksjonsordningen er lederforankret, og der det settes klare mål for ordningen som lykkes best. IMDi er nå i ferd med å inngå samarbeidsavtaler med utvalgte kommuner, der mål- og resultatkrav i kommunens introduksjonsprogram er et av samarbeidspunktene.

#### *Aktiv forsøksvirksomhet*

I forbindelse med strategien *aktiv forsøksvirksomhet for å utvikle bedre innhold, organisatoriske løsninger og tilpasninger til grupper med spesielle behov*, mener IMDi at det er et større potensial for forsøksvirksomhet enn det som blir utnyttet i dag. I sin dialog med kommunene, får regionkontorene i IMDi henvendelser om økonomiske midler for utprøving av nye tiltak, både innenfor introduksjonsprogrammet og innenfor andre integreringstiltak. IMDi mener derfor at det er svært viktig med regionale og lokale utviklingsmidler til økt forsøksvirksomhet i kommunene. IMDi har gode erfaringer med erfaringsbaserte utviklingsprosjekter fra perioden med innføringen av introduksjonsordningen. Gode utviklingsprosjekter har stor nytteverdi både for kommunen/kommunene som gjennomfører prosjektet, samt at de har gjennomslagskraft og virker som inspirasjon både regionalt og nasjonalt. IMDi opplever også at regionale utviklingsmidler er et viktig virkemiddel i vårt samarbeid med kommunene. Samtidig vil IMDi understreke at denne strategien vil gi best effekt dersom det også gjennomføres FoU- prosjekter, og ikke kun erfaringsbaserte utviklingsprosjekter. Behovet for ytterligere kunnskap om introduksjonsordningen er identifisert i to FoU- prosjekter utført på oppdrag fra IMDi i 2010/2011, av henholdsvis Fafo/ISF og Rambøll Management Consulting (se ytterligere kommentarer om disse nedenfor).

*Deltakere i introduksjonsprogram skal følges opp fram til arbeid, utdanning eller aktivitet*  
IMDi støtter dette og legger til grunn at denne strategien vil følge sektoransvarprinsippet og at NAV får ansvaret. Vi ønsker å understreke at strategien ikke må få uheldige

innlåsningseffekter for deltakerne, ved at det fører til at introduksjonsprogrammet bare blir et kvalifiseringstiltak der deltakerne overføres til nye kvalifiseringstiltak, og havner på siden av det ordinære arbeidslivet over lengre tid.

### **Tiltak**

IMDi er i stor grad enig i utvalgets tiltak, og mener som utvalget at det er et uutnyttet forbedringsarbeid for introduksjonsordningen som ikke er realisert fullt ut, men vi ønsker å supplere noe. IMDi mener at det mangler tiltak for bedre samordning og samarbeid mellom offentlige aktører med ansvarsområde innenfor introduksjonsordningen *under* programperioden, noe vi vil komme tilbake til. IMDi ønsker også å understreke viktigheten av at tiltakene følger sektoransvarsprinsippet og støtter opp under det lokale arbeidet med introduksjonsprogram.

IMDi har som nevnt ovenfor fått utført to FoU- prosjekt om introduksjonsordningen, som begge ble avsluttet i 2011. Rambøll Management Consulting<sup>7</sup> har sett på kommunenes resultatoppnåelse, mens Fafo og ISF<sup>8</sup> har sett på introduksjonsprogrammet for nyankomne kvinner med flyktningebakgrunn, liten utdanning og store omsorgsoppgaver. Følgende tiltak som utvalget foreslår inngår i anbefalinger gitt i disse to rapportene, og IMDi støtter tiltakene fullt ut:

- *Øke antall kommuner som formulerer konkrete resultatmål for introduksjonsprogrammet. Det er behov for økt fokus på resultater, forankring og målstyring i kommunene.* Rambøll påpeker at god lederforankring og mål- og resultatstyring øker sannsynligheten for god resultatoppnåelse.
- *Deltakerne som mangler grunnleggende ferdigheter må få mulighet til å erverve dette gjennom tilpasset grunnskoleopplæring som en del av introduksjonsprogrammet.* Fafo understreker dette og skriver at flere programrådgivere påpeker et behov i målgruppen for grunnskoleopplæring. Samtidig er det mange kommuner som ikke har et slikt tilbud i programtiden.
- *Økt bruk av det tredje året i introduksjonsprogrammet for deltakere med spesielle behov.* Fafo anbefaler dette for personer med liten skolegang, og skriver at det er liten tvil om at enkelte av deltakerne i introduksjonsprogram vil trenge lengre tid i kvalifisering enn to år før de får tilgang til det norske arbeidsmarkedet.

Når det gjelder tiltaket *bevilge prosjektmidler for å utvikle bedre innhold, organisatoriske løsninger og tilpasninger til grupper med spesielle behov*, er ikke dette et tiltak som eksplisitt anbefales av Fafo/ ISF eller Rambøll, men IMDi mener dette er svært relevant, og viser til våre vurderinger ovenfor under overskriften strategi.

Tiltaket *tett samarbeid mellom lokale aktører om veien videre, før deltaker avslutter programmet*, vil kunne sikre en tettere oppfølging av deltakere etter avsluttet program enn hva som er tilfellet i dag. Dette tiltaket vil også kunne gi en mer effektiv tiltakskjedning. Prinsippet om aktivitet og kvalifisering fremfor passivitet for personer i yrkesaktiv alder vil også kunne ivaretas. Samtidig vil vi igjen påpeke at dette ikke må føre til innlåsningseffekter, ved at kommunene opplever at de ikke behøver å lykkes i at deltakerne går over i ordinært arbeid eller utdanning innen 2 (3) år, og dermed at

---

<sup>7</sup> Rambøll Management Consulting: "Analyse av kommunenes resultatoppnåelse i introduksjonsordningen", 2011.

<sup>8</sup> Fafo og ISF: "Kvinner i kvalifisering. Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver". Fafo-rapport 2011:02.

prinsippet om rask overgang blir svakere enn dagens ordninger legger opp til. Videre vil kravet til innhold og kvalitet for tiltakene i etterkant av gjennomført introduksjonsprogram være vesentlig for at et slikt tiltak skal kunne ha en god effekt i form av økt sysselsetting. Det er også nødvendig med en tydelig ansvarsdeling mellom kommune og stat. IMDi foreslår derfor at dette tiltaket utredes nærmere.

I utvalgets situasjonsbeskrivelse under punkt 8.3.1 Introduksjonsordningen, kommer utvalget inn på organisatoriske faktorer i kommunen. IMDi savner imidlertid en enda tydeligere problematisering av samarbeid og samordning mellom ulike offentlige aktører med ansvarsområde innenfor introduksjonsordningen, og mener at det burde vært tiltak som i større grad følger opp denne problemstillingen, jf. også våre kommentarer om samarbeid og samordning innledningsvis. Rambøll påpeker at det burde vært en bedre samordning mellom lokal statlig og kommunal innsats. Undersøkelsen viser at mange av lederne for introduksjonsordningen vurderer at de ikke har tilstrekkelig tilgang til kommunale og statlige tiltak, eller midler til å kjøpe eller lage tiltak som er tilpasset deltakernes ulike behov. Funnene tyder videre på at statlige tiltak brukes i liten grad, heller ikke der enhet med ansvar for forvaltning av introduksjonsordningen er organisert i NAV. Begrunnelser for dette er at NAVs virkemidler i liten grad er tilpasset deltakere i introduksjonsprogrammet, blant annet er det språklige krav knyttet til en del NAV-tiltak som introduksjonsdeltakere ofte ikke tilfredsstillende. Rambøll peker på at et formalisert samarbeid, felles resultatfokus og individuell tilpasning vil gjøre programmet mer målrettet for deltakerne. En av hovedkonklusjonene til Rambøll er derfor at introduksjonsordningen har et stort potensial til å kunne oppnå bedre resultater dersom aktørene med ansvar for introduksjonsprogrammet samarbeider bedre. Dette gjelder både når introduksjonsordningen er organisert i NAV, og når introduksjonsordningen er organisert utenfor NAV.

Fafo understreker at det er behov for en tydeligere ansvarsdeling mellom kommune og stat. Det er uklarheter og påfølgende uenigheter mellom NAV stat og kommunene om hvem som skal finansiere ulike type kvalifiseringstiltak. Eksempelvis når kurs inneholder en kombinasjon av norskopplæring og praksis og/- eller arbeidstrening. Videre vurderer Fafo at tydeligere ansvarsdeling vil kunne gi mer arbeidsrettet program for flere. Det er grunn til å tro at dette medfører en underproduksjon av slike kurs i forhold til behovsvurderingen i både NAV og kommunene. Det er vanskelig å se for seg at dette skal kunne løses uten tydeligere politiske og administrative prioriteringer, og føringer på hvem som skal ha det overordnede ansvaret for utforming og finansiering av slike kurs.

IMDi mener funnene i rapportene tydeliggjør at det er behov for et tettere samarbeid mellom kommune og stat vedr. introduksjonsordningen, samt felles resultatfokus. At IMDi og Arbeids- og velferdsetaten/NAV ikke har felles resultatfokus og felles styringsparametre vanskeliggjør også kommunenes mål- og resultatstyring.

IMDi opplever at samarbeid og samordning både sentralt, regionalt og lokalt er et svært sentralt punkt, og at tiltakene *tett oppfølging fram mot arbeid eller utdanning etter avsluttet program* og *tett samarbeid mellom lokale aktører om veien videre, før deltaker avslutter programmet*, som utvalget foreslår, i stor grad retter seg mot samarbeid mellom aktører *etter* avsluttet program. IMDi mener at et bedre og mer formalisert samarbeid *underveis* i programperioden er viktigere, og vil føre til et bedre tilbud og en mer effektiv tiltakskjedning i programperioden.

Utvalget foreslår en ny indikator for introduksjonsordningen, *antall kommuner med resultatmål for introduksjonsprogrammet*. IMDi støtter denne indikatoren.

## Norskopplæring

### Mål

Også i forhold til mål om norskopplæring vil IMDi påpeke at målet bør inkludere BKA, Basiskompetanse i arbeidslivet.

### Strategi

IMDi er enig i utvalgets strategier, men mener at det i forhold til den første strategien *investere i bedre norskkunnskaper blant innvandrere*, kunne vært ytterligere tydeliggjort hva som ligger i dette. Vi merker oss at utvalget i forbindelse med denne strategien påpeker at "tilrettelegging av norskopplæring og grunnleggende kvalifisering i kombinasjon med arbeid krever et felles løft mellom offentlige myndigheter, arbeidsgivere og arbeidstakere". Det utdypes imidlertid ikke nærmere hvordan dette felles løftet skal foregå.

IMDi legger til grunn at flere av aspektene ved strategien må berøres i det foreslåtte utvalget som skal omhandle Voksenopplæring. Utover dette forbeholdet støtter IMDi strategiene.

### Tiltak

IMDi støtter i stor grad utvalgets tiltak, men når det gjelder tiltaket *kunnskaps-, og metodeutvikling i å kombinere norskopplærings- og yrkesopplæringstiltak*, mener IMDi at det allerede finnes mye kunnskap om dette. IMDi anbefaler derfor at Kunnskapsdepartementet, Faglig Råd og Arbeidsdepartementet godkjenner nasjonale modeller for kombinert norskopplærings- og yrkesopplæringstiltak, slik at dette kan implementeres i læreplaner, og at det kan gis inntektssikring slik at deltakerne har en reell mulighet til å fullføre opplæringen. Denne problemstillingen er drøftet i "Mangfold og mestring". Problemstillingen berører også en uavklart arbeidsdeling mellom NAV og utdanningssektoren, noe NAV påpeker i sitt hørings svar til "Mangfold og mestring".

### Indikatorer

Indikatorer som utvalget foreslår, er kun knyttet til norskprøvene, noe IMDi mener blir for snevert for å vurdere måloppnåelsen for norskopplæringstilbudet. Hovedmålet med norskopplæringen er at innvandrere skal ha nødvendige norskkunnskaper til å nyttiggjøre seg utdanning, komme i arbeid og delta i samfunns livet. IMDi anbefaler derfor at det utvikles indikatorer som bedre måler om målene i introduksjonsloven faktisk nås. Indikatorer støtter heller ikke opp om individuelle løp og opplæring på arbeidsplasser, og IMDi mener at i oppfølgingen av norskopplæringstilbudet vil det være hensiktsmessig å anvende indikatorer som oppmuntrer til en arbeidsretting og differensiering av tilbudet.

IMDi mener at de foreslåtte indikatorer er godt egnet til å monitorere tilbudet som gis i kommunene og er i dialog med SSB for å kunne måle resultater, dvs overgang til utdanning eller arbeid for de som har rett og plikt til norskopplæring.

Norskprøveindikatorer er nyttig for å kunne følge selve opplæringstilbudene som gis i kommunene. Vi viser her til at f.eks. nasjonale prøver i grunnskolen er ment å gi styringsinformasjon på skolenivå, ikke på individnivå.

### Arbeidsinnvandrere

IMDi støtter utvalgets forslag om at statens tilskudd til norskopplæring økes, slik at arbeidsinnvandrere tilbys gratis grunnleggende norskopplæring. Norskkunnskaper er en viktig forutsetning for å integreres i Norge. Gratis norskopplæring vil kunne gi økte integreringsmuligheter for den enkelte innvandrere, samt samfunnsmessige gevinster.

Norskkunnskaper utvider mulighetene på arbeidsmarkedet, muligheter for karrieremessig utvikling, samt økt omstillingsevne ved konjunkturedringer og strukturelle endringer. Det bidrar også til bedre utnyttelse av medbrakt kompetanse. Ved arbeidsledighet vil norskkunnskaper også gi bedre arbeidsrettede tjenester og tiltak.

IMDi ønsker i denne sammenheng å påpeke at i dag har arbeidsinnvandrere ikke rett til gratis norskopplæring, men at mange EØS- borgere og personer med midlertidig opphold vil kunne få gratis norskopplæring ved å gjøre krav på sin rett til gratis grunnskole og videregående skole for voksne, jf. presisering fra Utdanningsdirektoratet i brev til Fylkesmannen i Oslo og Akershus av 23.06. 2011. Gratis norskopplæring kan være billigere enn gratis grunnskole og videregående skole for enkelte grupper voksne. Vi vil imidlertid understreke behovet for en grundig utredning av mulige organiseringsformer, samt administrative og organisatoriske konsekvenser av en slik omlegging.

## **Ny sjanse**

### **Mål**

Utvalget foreslår at minst 50 prosent av deltakerne i Ny sjanse skal over i arbeid etter avsluttet deltakelse. Senere skriver utvalget at unntaksvis kan 25 prosent aksepteres for særskilte grupper.

IMDi mener det er viktig med god måloppnåelse i Ny sjanse, men ønsker samtidig å understreke at Ny sjanse er en forsøksordning som har til hensikt å prøve ut ulike metoder for kvalifisering av innvandrere som ikke har fast tilknytning til arbeidsmarkedet eller utdanning. Fra 2005-2009 var sosialhjelpsmottakere med innvandrerbakgrunn målgruppe, mens målgruppen ble i 2009 utvidet til også å gjelde ungdom fra 18 – 25 år som mottar sosialhjelp og hjemmeværende kvinner som ikke mottar noen form for ytelse fra det offentlige. Mange av metodene og kunnskapen fra Ny sjanse blir overført til de ordinære ordningene: introduksjonsprogram og kvalifiseringsprogram. Det er viktig å være bevisst på at målstyring i en forsøksordning, kan ha ulemper. For eksempel kan prosjekter velge å rekruttere de mest ressurssterke deltakerne eller satse på kortsiktige løsninger for rask overgang til arbeid for god resultatoppnåelse, noe som kan gå utover metodeutprøving. IMDi mener derfor at et for ensidig fokus på resultat kan gå utover både kvalitet i program og føre til selektiv utvelgelse av deltakere.

### **Tiltak**

IMDi stiller seg bak utvalgets forslag til tiltak. I dag er det gruppen hjemmeværende kvinner som har svakest overgang til arbeid, og IMDi støtter derfor en utvidelse av antall plasser i Ny sjanse, med en prioritering av kvinner. Dette kan føre til flere gode metoder for kvalifisering av denne gruppen som kan overføres til de ordinære ordningene, og dermed bidra til at både introduksjons- og kvalifiseringsprogram får flere i denne gruppen over i arbeid.

## **Kapittel 9: Bedre bruk av medbrakte kompetanse**

Utvalget gir en nærmest fullstendig oversikt over alle godkjenningsordninger og tilpasningskurs. Oversikten baseres på en rekke utredninger og vitenskapelige rapporter. Innstillingens virkelighetsbeskrivelse og problemstillinger er velkjente fra tidligere utredninger om godkjenningsordninger av lovregulerte yrker (Brautasetutvalget 2007, Rambøll Management 2009).

## Mål og strategier

IMDi mener at de foreslåtte målene og tiltakene er realiserbare. De vil i større grad sikre at eksisterende tiltak blir satt i system. Som innvandrere uten konvertert og godkjent dokumentasjon på medbrakt kompetanse kan det i dag først ta unødvendig lang tid å finne ut hvor man skal henvende seg. Prosessen med godkjenning er tids- og ressurskrevende og for mange ender søknadsbehandlingen med avslag og at de derfor må gjennomføre utdanningen på nytt. Den foreslåtte hovedstrategien kan bidra til å effektivisere prosessene.

Utvalgets ønske om at alle innvandrere *skal ha rett* til kartlegging, vurdering og godkjenning av medbrakt kompetanse, jf. delmål 2, er ikke bare ønskelig, men også viktig fordi det vil sikre at myndighetene gjør sitt for at innvandrere raskest mulig kan komme inn på arbeidsmarkedet med dokumenterte kvalifikasjoner. På grunn av manglende ressurser, blir arbeid med godkjenning ofte nedprioritert ved utdanningsinstitusjoner og fylkeskommuner. Å rettighetsfeste dette setter krav til godkjenningsmyndighetene om å prioritere arbeidet.

## Tiltak

Av foreslått tiltak, mener IMDi at tiltak som kan bidra til å effektivisere de allerede eksisterende prosessene og tiltakene, bør prioriteres. Noen eksempler på dette er:

- *NOKUTs arbeid med NAG skal intensiveres.* Det mangler ressurser til dette arbeidet og det prioriteres derfor ikke. Tiltaket avhjelper først og fremst problemet med saksbehandlingstid. Det er nødvendig at det avsettes flere midler til dette arbeidet. Dette tiltaket ble også foreslått av Brautasetutvalget i 2007. Når det foreslås igjen av dette utvalget betyr det at dette fortsatt er et problem og at tiltaket ikke er tilstrekkelig prioritert. Dette tiltaket er først og fremst viktig på kort sikt, og IMDi mener det må få prioritet.
- *Gratis oversettelse av dokumenter.* Oversettelse koster mye penger i dag må innvandrere og flyktninger bekoste dette selv. Manglende midler gjør at personer godkjenningprosessen tar uforholdsmessig lang tid.
- *Kunnskapsdepartementets arbeid med en handlingsplan.* Dette vil være et viktig signal fra Kunnskapsdepartementet til godkjenningsmyndighetene om at dette arbeidet skal prioriteres. Det vil også være et viktig dokument i forhold til oppfølgingsarbeidet.

IMDi mener i tillegg at Universiteter og høyskoler bør gis økonomisk støtte til sitt godkjenningsarbeid. Det må ofte nedsettes egne utvalg innenfor fakultetene for å behandle søknader om godkjenning. Dette krever ressurser og tar tid. IMDi mener derfor at utdanningsinstitusjonene bør få økonomiske støtte eller insentiver for å prioritere arbeidet med godkjenning.

Kommuner, IMDi og NAV har en viktig formidlingsrolle i dette arbeidet fordi de er institusjoner som innvandrere og flyktninger er i direkte kontakt med. Det vil være viktig å sikre at ansatte i IMDi, NAV, kommunal voksenopplæring og introduksjonsprogram er i stand til å orientere innvandrere og flyktninger mot de riktige instansene Når innvandrere henvender seg for informasjon.



## **KAP 10: Demokrati og deltakelse: Formelle og uformelle integreringsarenaer**

IMDi mener at målet om at innvandrere med mer enn 5 års botid i Norge skal delta og ha innflytelse i politikk og sivilsamfunn i forholdsmessig like stor grad som resten av befolkning, er for ambisiøst. For det første tar det oftest lengre tid enn fem år for en nyankommen innvandrere å tilegne seg språk, kultur- og samfunnskunnskap på et nivå som gir grunnlag for å delta i like stort grad som befolkningen for øvrig. For det andre har ikke innvandrere nødvendigvis samme prioriteringer og ønsker om deltagelse på ulike mer uformelle samfunnsarenaer som majoriteten. Vi vurderer at målet om resultatlikhet her vil være mer realistisk for etterkommere av innvandrere.

IMDi er enig med utvalget i at det ut fra prinsipper om et velfungerende demokrati, er ønskelig med en kobling mellom frivillig arbeid og medlemskap i demokratisk oppbygde organisasjoner. Videre viser utvalget til at deltakelse handler om hvordan innbyggerne bruker sine formelle rettigheter i praksis og hvordan de bidrar til demokratibyggning. IMDi er enig i dette, men mener at opparbeidelse av sosial kapital gjennom deltakelse på formelle og uformelle arenaer burde ha blitt tillagt større betydning av utvalget. Sosial kapital kan sies å være et mål i seg selv, samtidig som det er en viktig forutsetning for deltakelse og innflytelse i samfunnet.

Utvalget foretar en grundig drøfting av problemstillinger knyttet til innvandrersorganisasjoner, herunder kriterier for tildeling av tilskudd til slike organisasjoner. Utvalget går inn for at innvandrersorganisasjoner skal ha en "integreringsprofil" for å få støtte. IMDi vil her påpeke at innvandrersorganisasjoner kan være sentrale medspillere i integrerings- og inkluderingsarbeid, men må ikke anses som et underbruk av offentlig sektor. IMDi ser i utgangspunktet på organisasjons- og foreningsliv i innvandrerbefolkningen som naturlig og som en ressurs som staten bør verdsette. IMDi ønsker et moderne og mangfoldig organisasjonslandskap. IMDi ser det derfor som u hensiktsmessig begrensende og utelukkende fremme organisasjoner som har en bevisst og aktiv inkluderingspolitikk, bedriver eksplisitt utadrettet samhandling mot lokalsamfunnet og såkalte brobyggende aktiviteter.

Utvalget legger til grunn at det er fire arenaer som er sentrale for makt og innflytelse og at innvandrerbefolkningen er underrepresentert på disse arenaene; bruk av stemmeretten, deltakelse i politiske partier, påvirkning gjennom interesseorganisasjoner og påvirkning gjennom media. IMDi er enig i at dette er sentrale områder for deltakelse i et demokratisk samfunn, men vil peke på at også uformelle arenaer slik som sosiale medier, dialogfora, flerkulturelle utvalg, demonstrasjoner og ulike aksjonsformer kan fungere som kanal for innflytelse og makt. IMDi stiller seg generelt bak utvalgets mål, strategier og tiltak knyttet til fagbevegelsen, barn og unge, herunder et "jenteløft", media og folkebibliotekenes rolle. IMDi vil ikke i dette høringssvaret gå inn på en detaljert prioritering av tiltakene på disse områdene.

### **Demokrati: valgdeltakelse, deltakelse i politiske partier og representasjon på nasjonalt og lokalt nivå**

IMDi er enig i virkelighetsbeskrivelsen som utvalget presenterer, men ønsker å nansere to forhold når det gjelder valgdeltakelse. For det første er innvandrerbefolkningen en gruppe i sterk og konstant vekst. Dersom gruppa ikke hadde blitt tilført nye personer hele tiden, er det nærliggende å tro at nivået for innvandrerbefolkningens valgdeltakelse hadde økt (Aalandslid 2008, s. 8 i IMDi-rapport 2010.) Når gruppene som analyseres endrer seg raskt, må man være varsom med å konkludere med at en nedgang i valgdeltakelse skyldes lavere politisk engasjement generelt. Manglende økning eller nedgang i valgdeltakelsen kan skyldes gruppas sammensetning.

For det andre vil IMDi understreke at politisk integrasjon handler også om tillit (Jean Tillie 2004:530): Politisk tillit defineres som tillit til politiske institusjoner og stemmegivning ved valg, men også tilslutning til demokratiske verdier. Analyser av tillit i ulike europeiske land viser at nordmenn er blant de som har høy tillit til politiske institusjoner. Mange innvandrere i Norge kommer fra land der tilliten til politikere og politiske institusjoner er lav. Dette bør inngå som en del av virkelighetsbeskrivelsen, for å kunne forstå enkelte gruppers lave deltakelse. Spørsmålet "Hvordan skape tillit og samhold?" som stilles under punkt 10.5.4 "Deltakelse i sivilsamfunnets organisasjoner" er derfor også relevant når det gjelder å legge grunnlag for en økning i valgdeltakelsen.

IMDi er enig i at fokuset på mulighetslikhet ikke har gitt et tilstrekkelig godt resultat når det gjelder innvandrerbefolkningens politiske deltakelse og politiske innflytelse. Utvalget foreslår et høyere ambisjonsnivå, og at målfokuset rettes mot resultatlikhet, og at målet om resultatlikhet skal omfatte både deltakelse, representasjon og innflytelse.

IMDi vil påpeke noen farer ved et for stort fokus på resultatlikhet når det gjelder valgdeltakelse. Det er viktig at målet skal være like høy deltakelse blant majoritet og minoritet, men det er også viktig å jobbe for økt tillit til de politiske systemer og forståelse for demokratiske prosesser. Den enkelte bør bruke stemmeretten fordi det oppleves meningsfullt å delta og å ta et politisk valg. I myndighetenes målformuleringer er det viktig at ikke resultatfokuset på deltakelse overskygger fokuset på en reell deltakelse, det vil si at den enkelte selv har vilje til og opplever det som meningsfullt å delta.

IMDi støtter utvalgets overordnede grep for økt valgdeltakelse. Differensiert og mer treffsikker innsats overfor grupper med lav valgdeltakelse, valgopplæring, tilpasset informasjon, samt å utfordre politiske partier til å ha listekandidater med innvandrerbakgrunn, bør gis høy prioritet. Tiltakene vil få konsekvenser for hvordan flere sektorer må jobbe. Samspillet mellom innsats i regi av politiske partier, integrerings- og utdanningsmyndighetene og kommuner bør spesifiseres i det videre arbeidet med operasjonalisering av tiltakene. Opplæring i demokrati og valg kan øke forståelsen for politiske prosesser og systemer og bidra til økt tillit til vårt styringssystem. Dette framstår for IMDi som det mest langsiktig og bærekraftig tiltaket for å øke ansvarsfølelsen hos den enkelte til å ta del i demokratiet.

IMDi er enig i at det trengs bedre kunnskap om hvilke faktorer som påvirker valgdeltakelsen i ulike innvandrergupper. IMDi er i ferd med å styrke kunnskapsgrunnlaget både om faktorer som motiverer til stemmegivning og hva som stimulerer til politisk deltakelse gjennom et FOU-prosjekt med tittelen "Politisk deltakelse blant innvandrere og norskfødte med innvandrereforeldre."

IMDi mener generelt at de politiske partiene bør ta et større ansvar for tiltak knyttet til informasjon og mobilisering. Offentlige myndigheter må fasilitere tilrettelagt formidling og spredning av informasjon i form av oversettelser, tilgang på tolk, valg av arenaer og kanaler, men også partiene har her en viktig rolle.

Utvalgets flertall foreslår at *Stemmeplikt* bør utredes videre. IMDi mener at en eventuell ordning med stemmeplikt ikke står i samsvar med utvalgets virkelighetsbeskrivelse, hvor tillit er en forutsetning for et demokratisk samfunn. IMDi ser innføring av stemmeplikt først og fremst som en "lettvin" måte å øke valgdeltakelsen på som ikke nødvendigvis fører til økt tillit og økt politisk engasjement.

IMDi mener det er en fare for at så vel stemmeplikt som nasjonale myndighetspersoners appellering om økt valgdeltakelse blant innvandrerbefolkningen, kan skape en opplevelse av at det settes spørsmålstejn ved gruppers "demokratiske sinnelag". Heller enn økt tillit, kan dette føre til mistillit og provosere fram motreaksjoner. Det er grunn til å tro at

det er mer legitimt, og gir større virkning, om politiske partier og organisasjoner tar større ansvar i mobiliseringsarbeidet.

IMDi er enig i utvalgets standpunkt om at partiene har det største ansvaret når det gjelder å sikre forholdsmessig representasjon. Ikke bare rekrutteringen, men også forvaltningen av den ressursen nominerte og innvalgte representanter med innvandrerbakgrunn bringer inn, er vesentlig. Støtte, skolering og mentorordninger kan nevnes som tiltak for å vedlikeholde representantenes interesse for deltakelse og å øke deres synlighet på flere områder enn de innvandringspolitiske.

## **Deltakelse i sivilsamfunnet**

Utvalget foretar en grundig drøfting av problemstillinger knyttet til innvandrerorganisasjoner, herunder tilskudd og krav til slike organisasjoner. Utvalget adresserer sentrale prinsipielle spørsmål om i hvilken grad innvandrerorganisasjoner kan sies å fremme integrering og inkludering, bl.a. med følgende spissformulering: *Virker det segregerende eller integrerende å gi støtte til innvandrerorganisasjoner?* Utvalget konkluderer ikke på dette punktet.

IMDi mener overordnet at myndighetenes involvering og støtte til innvandrerorganisasjoner må ta utgangspunkt i en grunnleggende respekt for frivillighetens formål og egenart. Å innføre ordninger som tenderer mot detaljert statlig styring og kontroll av organisasjoners virksomhet, deres oppdrag og aktiviteter, er IMDi generelt skeptisk til. IMDi ser i utgangspunktet ordinære innvandrerorganisasjoner som viktige og gode innsamlingsarenaer for nyankomne j.fr hjelp til selvhjelp og et springbrett for deltakelse, interessefellesskap og engasjement med stort potensiale også ut mot storsamfunnet. I et mangfoldig samfunn skal både flertallet og mindretall kunne ta vare på og utvikle sin kultur. Innvandrerorganisasjoner kan være viktige for å vedlikeholde kulturell identitet. Dette er i tråd med utvalgets *inkluderingsstrategi* for oppslutning om felles verdier.

Utvalget er entydig på at tilskudd kun bør gå til utadrettet virksomhet og brobyggende aktivitet, men påpeker samtidig at "Innvandrerforeninger, som i utgangspunktet framstår som innadvendte, kan bidra til å skape kontakt med nettverk i majoritetssamfunnet." I et mangfoldsamfunn mener IMDi staten bør anerkjenne innvandrerorganisasjoner som mer enn bare et middel til såkalt "brobyggende" aktiviteter. Bare gjennom et rikt foreningsliv i innvandrerbefolkningen kan man ivareta brobyggerpotensialet.

IMDi tviler på at innvandrerbefolkningens foreninger forsvinner selv om staten målretter støtte utelukkende mot brobyggende aktiviteter. Ønsket og behovet for å dyrke et nasjonalt, etnisk eller religiøst fellesskap blant ulike innvandrete grupper, vil være naturlig og trolig tilstrekkelig sterkt til å finne samlingspunkter uansett offentlig støtte.

IMDi vil bemerke at utredningen ikke har tilstrekkelig fokus på den betydningen og rollen som lokale møteplasser som innvandrerråd, flerkulturelt utvalg o.l. kan ha, både i forhold til å øke innvandrerbefolkningens innflytelse på lokale beslutnings-prosesser, og økt dialog og samhandling mellom majoritet og minoritet. Slike lokale møteplasser kan være nyttige samarbeids- og dialogformer for lokale myndigheter ved utarbeidelse og iverksetting av beslutninger og tiltak. De kan bidra til at kommunens tjenester og tilbud blir bedre tilpasset befolkningen, samtidig som innvandrerbefolkningen får mer innflytelse. Videre kan lokale møteplasser fungere som læringsarena for demokrati og politisk deltagelse. Lokale myndigheter bør derfor i større grad, og mer systematisk

benytte seg av de ressursene som lokale møte-plasser representerer. Utvalget er selv inne på dette i kapitel 11.4.4 under paraplyen konfliktløsning. IMDi mener at forum som KIM og innvandrerrådene ikke bør avgrensnes til å være instrument for å løse konflikter, men løftes frem til å være kanaler for aktiv deltakelse og sees i direkte sammenheng med tematikken i kapitel 10.

Utvalget viser til at trossamfunn er en viktig deltakelsesarena for store deler av innvandrerbefolkningen og skriver i første avsnitt at det er tre ganger så sannsynlig at en person med innvandrerbakgrunn er medlem av menigheter eller religiøse organisasjoner enn gjennomsnittet i Norge. IMDi er usikre på hva utvalget her sikter til, med tanke på den relativt høye andelen av befolkningen som er medlem av statskirken (3 835 477 personer i 2010, SSB). IMDi ønsker uansett å presisere at når man bygger analyser av trostilhørighet og medlemskap i trossamfunn på medlemstall, bør analysen også omfatte den statlige støtteordningen og hvordan pr. capita støtte påvirker innmeldinger i trossamfunn utenfor den norske kirke.

Utvalget viser til mulige inkluderings effekter av "flerkulturelle trossamfunn." IMDi er enige i at trossamfunn kan være gode integreringsarenaer og at mange trossamfunn har positive bidrag til mangfoldet i samfunnet. Det vises til det viktige dialogarbeidet som skjer mellom ulike tros- og livssynsamfunn i Norge. Erfaringer fra de forskjellige tros- og livssynsfora bør brukes videre i dialog på tvers av tros- og livssynsgrenser. Likevel mener IMDi at det er viktig å respektere og anerkjenne at et trossamfunns fokus ofte vil være vendt innover mot medlemmenes åndelige behov og ikke ut mot samfunnet.

I likhet med inkluderingsutvalget avventer også IMDi gjennomgangen av statens tros- og livssynspolitik, før vi trekker noen slutninger om trossamfunns rolle. IMDi er enige med utvalget i at det er behov for mer kunnskap om trossamfunn og andre religiøse organisasjoners innflytelse, eller mangel på innflytelse, på politisk makt og på integrering. Det samme gjelder for utviklingen av sosial kapital.

IMDi har igangsatt en ekstern evaluering av intensjonsavtalene mellom IMDi og de store frivillige organisasjonene, hvor siktemålet bl.a. er å finne ut i hvilken grad målsettinger knyttet til integrering og deltakelse er innfridd. IMDi støtter utvalgets forslag om at det bør stilles krav til de store frivillige organisasjonene om at de utvikler strategier og planer for å inkludere innvandrere både som medlemmer og tillitsvalgte, men kravet om inkludering bør også omfatte frivillige og ansatte. Det er ved å delta som frivillig at organisasjoners betydning som arena for å utvikle sosial kapital er størst. Forskning (Bock Seegård, 2011) viser at minoritetsrepresentasjonen er dårligere med hensyn til medlemskap enn frivillig arbeid, og indikerer at jo mer formalisert organisasjonstilknytningen er gjennom medlemskap, jo dårligere representert er innvandrerbefolkningen. Dette indikerer at skal majoritetsorganisasjonene ha en viktig rolle ift. integrering og inkludering utover egen organisasjon, må de ha attraktive aktiviteter for minoritetsgrupper og samarbeidsrelasjoner med lokale minoritetsorganisasjoner.

At også ansatte i de tradisjonelle organisasjonene i størst mulig grad gjenspeiler befolkningens sammensetning, kan bidra til å redusere avstanden mellom organisasjonene og nye medlemmer og frivillige med innvandrerbakgrunn.

I tillegg bør majoritetsorganisasjonene både sentralt og lokalt utvikle et tettere samarbeid med innvandremiljøene for å få økt kunnskap om deres behov. Det bør

utvikles et tettere samarbeid med ulike innvandremiljø både med tanke på den utadrettete informasjonsvirksomhet og intern kompetansebygging i organisasjonene.

IMDi mener det er et riktig strategisk valg å styrke fellesarenaer der minoriteter og majoritet møtes, men er mer skeptisk til at tilskudd bør gjøres mer avhengig av organisasjonenes integreringsprofil. IMDi ser at utvalget med en slik strategi viderefører og tydeliggjør den retningen for bruken av tilskuddsordningene, som ble lagt med justeringene i 2009 (se s. 290). Vi vil peke på risikoen for at mange etniske baserte innvandrerorganisasjoner med et slikt krav kan komme til felle utenfor, og generelt bli marginalisert og ikke tilskuddsberettigede. Dette gjelder spesielt dersom et slikt krav også skal gjelde for driftsstøtte til innvandrerorganisasjoner, som i dag gis på grunnlag av medlemstall, samt noen formelle kriterier.

Fellesnevner for de fleste innvandrerorganisasjoner er at de er relativt små organisasjoner, ofte driftet av en eller få personer på frivillig basis. Flere organisasjoner har utfordringer knyttet til administrative og økonomiske ressurser. Mange av disse organisasjonene konsentrerer seg om kulturelle aktiviteter og har et lokalt nedslagsfelt. For i større grad å utløse og benytte seg av innvandrerbefolkningens ressurser innen frivilligheten, og potensialet som ligger i disse nettverkene som springbrett for tilknytning til majoritetssamfunnet, er det viktig å styrke de lokale innvandrerorganisasjonene.

For å understøtte disse organisasjonene anbefaler IMDi å videreføre en form for driftsstøtte eller grunnstøtte. Videre må organisasjonene gis tilbud om informasjon og opplæring både i organisasjonsdrift og opplæring knyttet til støtteordninger. En fortsatt driftsstøtte, som ikke er knyttet til krav om integreringsprofil, gir en mulighet for å nå fram med et slikt tilbud til innvandrerorganisasjonene.

IMDi vil understreke at krav til måloppnåelse og profesjonalisering av organisasjonene må følges opp med økt veiledning. Det er i de siste årene blitt stilt stadig større krav fra myndighetene til innvandrerorganisasjoner om rapportering på bruk av midler mv., og tilbakemeldinger bl.a. i forbindelse med gjennomgangen av kap. 821, post 71 i 2011, tyder på at mange tilskuddsmottakere opplever at dagens søknads- og rapporteringskrav er for høye.

Fylkeskommunene forvalter i dag støtten til lokale innvandrerorganisasjoner, og deres kapasitet til å følge opp organisasjonene varierer mye. Økt satsning på veiledning og opplæring av innvandrerorganisasjonene forutsetter at det settes av ressurser til formålet. I tillegg bør større og mer profesjonelle innvandrerorganisasjoner og andre frivillige organisasjoner, som f.eks. Frivillighet Norges arbeid med hospiteringsordninger, trekkes mer systematisk inn.

IMDi støtter forslaget om *sterkere prioritering av lokale aktiviteter* og at kommuner med høy andel innvandrere i større grad bør involveres i tildeling av tilskudd til frivillig virksomhet. IMDi mener at en fremtidig tilskuddsordning bør understøtte lokal forankring og at kommunene trekkes inn som aktører, for eksempel gjennom at tilskudd kan gis som stimuleringsmidler. Som en måte å involvere kommunene, kan bruken av tilskuddsordningene i større grad knyttes opp mot et mer systematisk samarbeid mellom IMDi og kommunene, bl.a. gjennom samarbeidsavtaler.

I denne sammenhengen vil IMDi peke på betydningen av at den enkelte kommune utvikler en egen lokal frivillighetspolitikk. En lokal frivillighetspolitikk kan systematisere samarbeidet og utløse ressurser til felles beste. Vi viser her til KS sin veileder "Sammen

om det gode liv” – en veileder for utvikling av lokal frivillighetspolitikk, og til samarbeidsavtalen mellom KS og Frivillighet Norge, som blant annet vektlegger mangfold i frivillig sektor.

Utvalget ønsker et økt fokus og styring på hvilke effekter og resultater som oppnås for integrering og inkludering, og mindre fokus på detaljstyring av frivillige organisasjoners aktiviteter. IMDi er enig i at det er behov for bedre dokumentasjon og effektmåling som grunnlag for mer målrettet bruk av tilskuddsmidlene enn det som er tilfellet i dag. IMDi vil imidlertid også her understreke at effektanalyser på dette området ofte vil by på store forskningsmessige utfordringer knyttet til isolering av tiltaket, randomisering og hensiktsmessige kontrollgrupper, samt forutsette betydelige ressurser.

Utvalget foreslår å gjøre frivillige organisasjoner i stand til å ansette ”brobyggere” som kan jobbe opp mot andre organisasjoner, politiske partier, institusjoner og grupper. Ut i fra de erfaringene IMDi har på dette området i dag, opplever IMDi at tiltaket snevrer konseptet brobygging unødige og vil påpeke at brobygging kan foregå uten ansatte brobyggere. Dette kan eksempelvis skje gjennom hospiteringsordninger og systematisk samarbeid mellom organisasjoner for utveksling av kompetanse og kompetanseheving, såkalt ”Twinning”<sup>9</sup>. Dette er spesielt relevant for lokale innvandrersorganisasjoner, som ofte er små og har få ressurser, og hvor medlemmene ofte er uten erfaring fra frivillig sektor i Norge.

## **Kapittel 11: Fellesskap, verdier og konfliktløsning**

IMDi støtter i hovedsak utvalgets mål, strategier og tiltak, men som nevnt innledningsvis, mener vi at det med fordel kunne blitt lagt mer vekt på det transnasjonale perspektivet, samt integrering som en toveis- prosess i utredningens virkelighetsbeskrivelse og mål, strategier og tiltak. Dette gjelder særlig under kapittel 10 og dette kapitlet om fellesskap, verdier og konfliktløsning. For enhver moderne nasjon er det et mål at borgerne i samfunnet føler tilhørighet og lojalitet og bidra i fellesskapet. Denne målsettingen kan vanskelig nås dersom innvandrede eller deres barn som ønsker å identifisere seg med et norsk fellesskap, opplever diskriminering og at majoriteten ikke ser dem som fullverdige medlemmer. Å motarbeide slike tendenser er viktig.

Vellykket integrering krever gjensidig tilpasning og toleranse. Dette innebærer at de som har definisjonsmakt, både hos majoriteten og i minoritetsgrupper, må være bevisst sitt ansvar for å bygge tillit og forebygge mistillit når de fremmer synspunkter og krav. IMDi mener at statlige initiativ og tiltak som rettes mot majoritetsbefolkningen, og ikke ensidig mot innvandrerbefolkningen, kan være virkningsfulle for integrering og for utvikling av et godt verdifellesskap.

Slik IMDi ser det, blir situasjonsbeskrivelsen ikke tilstrekkelig fulgt opp på tiltakssiden. Et eksempel på dette er at fleridentitet blir gjennomgående verdsatt i situasjonsbeskrivelsen, men det følges i liten grad opp med tiltak som støtter opp om dette.

*Skolen som sentral arena for inkluderingslæring, forankring av verdier og for forebygging av konflikter*

IMDi vil også bemerke at kapitlet har for lite fokus på barn og unge og skolen som arena. Skolens potensial som en sentral arena for meningsdanning, inkluderingslæring og internalisering av grunnleggende samfunnsverdier, blir etter IMDis vurdering underkommunisert. Ansvaret for forankring av fellesskapsverdier bør i større grad legges på de store samfunnsinstitusjonene, slik som skolen.

---

<sup>9</sup> ”twinning”, Frivillige organisasjoner og integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen, Rapport fra arbeidsgruppe 2008

Heller ikke i forhold til konfliktløsning mener IMDi at utvalget har tilstrekkelig fokus på barn og unge. Å utvikle evnen til meningsbryting, kritisk tenkning og toleranse for uenighet kommer alle borgere i et demokrati til gode. Skolen er en arena der konflikter utspiller seg, men også der potensiale for både å forebygge og løse konflikter er stort. Konflikter som nettopp bunner i ulike verdier, tradisjoner, religiøs tilknytning, fordommer mv. kommer ofte til overflaten i klasserommet, i skolegården og på foreldremøter og i samspillet mellom elever, lærere og foreldre. Generelt er IMDi av den oppfatning at utvalget har for lite fokus på forebygging i forhold til konfliktløsning, spesielt med tanke på barn og unge i deres skolehverdag. Ved å utvikle skolen som arena for inkludering (mainstreaming) vil man samtidig kunne forebygge konflikter.

IMDi støtter fullt ut tiltaket om at antisemittisme, islamofobi, rasisme og flerkulturell forståelse bør vektlegges mer i skolen. Samtidig finner IMDi at andre forslag til tiltak i forhold til barn og unge ikke går langt nok. For eksempel oppfordres offentlige institusjoner om å gå gjennom sin virksomhet for å vurdere om de fremmer inkludering, herunder bl.a. "Skoler, høyskoler, og universiteter bør vurdere om faginnhold og opplegg ivaretar slike formål". Denne typen tiltak er uforpliktende og utvalget har heller ikke knyttet noen indikator opp mot dette tiltaket.

## **Mål**

IMDi støtter utvalgets hovedmål om at de felles verdiene for vårt flerkulturelle samfunn skal være forankret i menneskerettighetene. Vi slutter oss også til de øvrige fellesverdiene som utvalget foreslår.

### *Mangfold som eksplisitt verdi i et flerkulturelt samfunn*

IMDi ønsker imidlertid også å tilføye mangfold som en fellesverdi. Utvalget skriver at de ønsker et verdigrunnlag som virker inkluderende og fremmer tilhørighet og samhold. Betydningen av et samfunn som takler og respekterer kulturell forskjellighet/mangfold, blir sterkt understreket av utvalget. IMDi ser at "anerkjennelse av mangfold og flerkultur" er iboende i flertallet av verdiene som utvalget foreslår, men det er ikke eksplisitt i de foreslåtte verdiene. IMDi oppfatter at det norske samfunnet er i startgropen av å erkjenne at befolkningen er blitt mindre homogen og mer sammensatt. Befolkningen er samtidig forholdsvis langt unna å anerkjenne mangfoldet som en positiv ressurs og kilde til identifikasjon. "Mangfold" som en eksplisitt verdi vil kunne bidra positivt i utviklingen av Norge som et mangfoldssamfunn. Gitt selve kjernen i utvalgets oppdrag om å vurdere hvilke felles verdier som bør danne grunnlag for vårt flerkulturelle samfunn, stiller IMDi seg derfor undrende til at mangfold kun legges til grunn implisitt.

## **Strategier**

For å fremme oppslutning om felles verdier lanserer utvalget en inkluderingsstrategi. Strategien omfatter både informasjon, opplæring, kunnskap, gjensidighet og dialog for å fremme aksept for fleridentitet, likebehandling og kamp mot diskriminering. IMDi støtter disse strategiene.

Vi foreslår imidlertid at *likebehandling – bekjemping (fravær) av diskriminering* også tas inn som et delmål. Dette fordi likebehandling og fravær av diskriminering bør være et mål som er gjenstand for kontinuerlig monitorering på lik linje med *grad av tilhørighet* og *tillit i befolkningen*. Likeverdig behandling og fravær av diskriminering er sentrale størrelser i utviklingen av både subjektive indikatorer og mer registerbasert statistikk. Samtidig kan opplevelse av diskriminering og marginalisering bidra til svekket tillit, mindre grad av tilhørighet, og til lavere deltakelse på samfunnsarenaer som utdanning, arbeid og i sivilsamfunnet. Begge er dessuten uløselig knyttet til hovedmålet om et felles verdigrunnlag og en samfunnsutvikling med styrket sammenbindingskraft.

For å sikre god håndtering av identifiserte og mulige verdikonflikter i samfunnet, lanserer utvalget en *strategi for dialog*. Innenfor demokratiets spilleregler og lovgivning skal konfliktløsning og meningsbrytning i størst mulig grad foregå i offentlighet og på felles

arenaer. Møteplasser for dialog mellom myndigheter og innbyggere og mellom ulike grupper på nasjonalt og lokalt nivå, blir framhevet. Utvalget påpeker videre betydningen av en kunnskapsbasert dialog, og håndtering av konfliktløsning lokalt. IMDi støtter disse strategiene og jobber i forhold til lokale og regionale myndigheter, frivillige organisasjoner og øvrige sektormyndigheter med sikte på en mer planmessig og prioritert bruk av møteplasser for dialog og konflikthåndtering.

Samtidig er IMDi enig i utvalgets påpekning av at konflikt er en naturlig del av samfunnet, og at det ikke er noe mål å oppheve uenighet eller konflikt. Utfordringen er hvordan være imøtekommende og tolerant samtidig som man signaliserer hvor grensen for toleransen går i situasjoner hvor samfunnets oppfatninger av individuelle rettigheter kommer i konflikt med tradisjonelle oppfatninger i noen minoritetsgrupper. Dette gjelder som oftest oppfatninger av kvinners og barns rettigheter. Her er det ofte spørsmål om hvem som har definisjonsmakt, særlig i tilfeller hvor det man ikke liker hverken er forbudt eller ulovlig. Konflikter mellom innvandrergupper/minoriteter og storsamfunnet kan også oppstå fordi noen minoritetsgrupper mener at de verdien som storsamfunnet forfekter, og som de har akseptert som sine egne, ikke praktiseres overfor dem - at de utsettes for diskriminering.

IMDi støtter videre også utvalgets understreking av et bevisst og forberedt politisk lederskap i møte med konfliktsituasjoner, trusselbilder og kriser av nasjonalt omfang og karakter. Å knytte bruken av etablerte fora som konfliktråd, KIM, INLO, FIM, Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn og Mellomkirkelig råd til en overordnet og planmessig strategi for dialog, er også viktig og riktig. Betydningen av en slik nasjonal beredskap viste seg blant annet i forbindelse med hhv karikaturstriden og Gaza-opptøyene i Oslo, og ikke minst i kjølvannet av terrorhandlingene 22. juli.

## **Tiltak**

### *Diskriminering*

IMDi støtter fullt ut tiltakene som omhandler mer kunnskap om diskrimineringens art, omfang og årsak, bedre kunnskapsformidling og håndtering av diskriminerings- og likestillingslovverk, styrket kompetanse til å bekjempe diskriminering i offentlige instanser og det sivile samfunnet, samt økte ressurser til Likestillings- og diskrimineringsombudet.

### *Statsborgerskap*

IMDi støtter utvalgets flertall som er for en videreføring av dagens ordning med krav om gjennomført norskopplæring og samfunnskunnskap for å oppnå statsborgerskap. IMDi vil i denne sammenheng vise til IMDis rapport "Godt no(rs)k – om språk og integrering", som blant annet omhandler bruk av statsborgerskapsprøver og norskprøver for tildeling av statsborgerskap. Fordi det er stor variasjon både mellom enkeltpersoners individuelle forutsetninger og i kvaliteten på norskopplæringstilbudet i kommunene mener IMDi at det ut fra et likebehandlingshensyn er problematisk å stille krav om å bestå en statsborgerskapsprøve for å oppnå fulle demokratiske rettigheter. Samtidig er det stor sannsynlighet for at en statsborgerskapsprøve vil ekskludere noen grupper fra å få statsborgerskap selv om testene legges på et lavt nivå, og f.eks analfabeter unntas fra regelverket. Utvalget skriver at det er ønskelig at flest mulig som bor i Norge blir norske statsborgere og at statsborgerskapsregelverket skal bidra til økt integrering og deltakelse. Samtidig fremhever utvalget at statsborgerskap skal brukes som et aktivt virkemiddel i en inkluderingsstrategi, og IMDi mener det derfor er uheldig dersom enkelte grupper kan risikere å ekskluderes som fullverdige samfunnsborgere.

IMDi støtter utvalgets flertall som tilrår å innføre en ordning med dobbelt statsborgerskap. Som utvalget påpeker, er det stadig flere land som åpner for dobbelt statsborgerskap. Dette vil også være i tråd med IMDis påpekning innledningsvis om et



transnasjonalt perspektiv i integreringspolitikken, samt ha en symboleffekt knyttet til anerkjennelsen av fleridentitet.

IMDi støtter ikke utvalget i at det skal vurderes å gjøre statsborgerskapsseremonien obligatorisk, men er enig i en gjennomgang av statsborgerskapsseremoniordningen for å vurdere hvordan frivillig deltakelse kan øke og seremonien videreutvikles.

#### *Etablering og utvikling av lokale møteplasser og dialogfora som innvandrerråd og utvalg*

IMDi støtter utvalget i at kommunale og fylkeskommunale myndigheter bør utarbeide strategier for dialog med innvandrerbefolkningen. IMDi vil påpeke at lokale møteplasser som innvandrerråd og flerkulturell utvalg kan øke innvandrerbefolkningens innflytelse på lokale beslutningsprosesser, skape økt dialog og samhandling mellom majoritet og minoritet og dermed også økt forståelse og konfliktforebygging. Lokale myndigheter bør derfor i større grad, og mer systematisk, benytte seg av de ressursene som slike lokale møteplasser kan representere.

Like viktig er dialog mellom myndigheter og representanter for religiøse grupper. Myndighetene bør ha mer fokus på det potensiale som livs- og trossamfunn har i forhold til å bidra til integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen. Lokale myndigheter bør bidra til etablering av dialog mellom ulike religiøse grupper for å minske eventuelle konflikter. IMDi vil påpeke at både interkulturell og interreligiøs dialog bør betraktes som en samfunnsoppgave.

IMDi støtter imidlertid ikke opp under et regjeringsoppnevnt råd som regjeringen kan bruke til å drøfte verdi- og konfliktspørsmål. IMDi kan se myndighetenes behov for et slikt råd i enkelte tilspissede situasjoner, men vil samtidig hevde at et permanent råd også kan gi inntrykk av at det er større verdikonflikter i Norge enn det som er tilfellet. IMDi tror det er mer hensiktsmessig å styrke og utvikle allerede eksisterende fora for håndtering og dialog om verdi- og konfliktspørsmål.

#### *Kunnskap om innvandrerbefolkningens holdning til verdier*

Som utvalget skriver i situasjonsbeskrivelsen, er det få undersøkelser om innvandrerbefolkningens holdninger. Holdningsundersøkelser som er gjort, viser imidlertid at grunnleggende verdier som utvalget foreslår deles av så vel minoritetsbefolkningen, som majoritetsbefolkningen. IMDi deler utvalgets syn på at en trenger mer kunnskap om innvandrerbefolkningens holdninger til verdier, men mener at dette er et område der det også burde vært tiltak rettet mot majoritetsbefolkningen. Det er like viktig med økt kunnskap om majoritetens holdninger til felles verdier, særlig i lys av en utbredt skepsis til islam og muslimer og en økende andel som mener at innvandrere bør assimileres.

Når det gjelder tiltaket om å utvikle en verdiindeks, henviser IMDi til avsnittet over om at det per i dag er sammenfallende verdier mellom majoritet- og minoritetsbefolkningen. IMDi ser at det kan være nyttig å følge utviklingen i verdier i hele befolkningen gjennom en verdiindeks, men ønsker ikke å prioritere dette tiltaket.

Utvalget skriver at Stortinget bør få presentert en kortfattet årlig melding om status og utvikling i integreringsarbeidet basert på resultatmål- og indikatorer. IMDi ser verdien av dette, men mener at IMDis rapporteringen til BLD ivaretar dette. Vi stiller oss imidlertid åpen til et eventuelt årlig oppsummerende notat med aktuelle integreringsfaglige perspektiver og temaspesifikke problemstillinger.

## **Kapittel 12: Bokkonsentrasjon av innvandrere i byområder**

IMDi er i hovedsak enig i situasjonsbeskrivelsen og perspektivene som utvalget legger til grunn for analysene om bokonsentrasjon. Det er imidlertid noen forhold som IMDi ønsker å supplere med. Dette dreier seg om hvordan bokonsentrasjon bør sees i sammenheng med utvikling av en storbypolitikk, om press i boligmarkedet, samt en diskusjon om hvorvidt bokonsentrasjon av innvandrere fører til en polarisering mellom minoritet og majoritet. IMDi er også opptatt av at det mangler dokumentasjon av kost-nytte verdien av områdesatsing når det gjelder bedring av levekår i utsatte områder, sammenlignet med kost-nytte verdien av å styrke den generelle velferdspolitikken. Vi vil først gi en utdypning av disse forholdene, før vi kommenterer utvalgets foreslåtte mål, strategier og tiltak.

#### *Utvikling av en storbypolitikk*

Innledningsvis (12.1) blir det klart at utvalgets faktagrunnlag vil ha et særlig fokus på Oslo. Situasjonsbeskrivelsen viser primært til Oslo, og IMDi påpeker at bokonsentrasjon er et storbyfenomen og at mål, strategier og tiltak for å imøtekomme utfordringer med bokonsentrasjon vil gjelde storbyene. IMDi mener derfor at temaet bør sees i sammenheng med – og drøftes i lys av – utviklingen av en generell storbypolitikk. Det er de store byene og nærliggende kommuner som har – og i årene fremover – vil oppleve størst tilflytning og befolkningsvekst av personer med innvandrerbakgrunn. Et fokus på storbypolitikk vil kunne bedre mulighetene til byer med en høy andel innvandrere i befolkningen til å håndtere utfordringer som er spesifikke for storbyområder.

#### *Boligpolitikk og boligmarked (press i boligmarkedet)*

Eksempel på en slik storbyspesifikk utfordring er press i boligmarkedet. Høye boligpriser, i kombinasjon med boligmangel, forverrer situasjonen for grupper som i utgangspunktet er i en sårbar situasjon på boligmarkedet, noe deler av innvandrerbefolkningen er. Et presset boligmarked har konsekvenser for bosettingsmønstrene i byene og for den enkeltes mulighet for sosial og geografiske mobilitet. Temaet er relevant for problemstillingene rundt bokonsentrasjon og burde vært omtalt under kapittel 12.4.2.

På grunn av press i boligmarkedet, kombinert med en forventet høy innvandring i de samme områdene, er det behov for en målrettet boligpolitikk for å unngå at innvandrergrupper ikke havner i en marginalisert bosituasjon. En marginalisert bosituasjon er ofte karakterisert ved at mennesker blir sittende fast i dårlig vedlikeholdt utleieboliger i mangelfulle bomiljø. Dagens boligpolitikk med vektlegging av eierlinjen må også gjelde for alle innvandrere. Det er viktig at ordningen med startlån opprettholdes og gjøres enda mer tilgjengelig for innvandrere, herunder både flyktninger og arbeidsinnvandrere. En videreutvikling og styrking av dagens boligpolitikk er derfor nødvendig for å hindre at uønsket sosioøkonomisk boligsegregering som følger etniske skillelinjer oppstår i generelt i landet, og spesielt i pressområdene. Det vises her til NOU 2011:15 Rom for alle, som vektlegger at flere kan bli boligeiere, og at det ligger et stor potensiale i å forsterke den boligsosiale innsatsen i kommunene.

#### *Polarisering mellom majoritet og minoritet*

Videre savnes en grundigere diskusjon om majoritetens reaksjoner på bokonsentrasjon av innvandrere i 12.3 *Faktagrunnlaget* og 12.4 *Forskning med ulike teoretiske, metodiske og faglige tilnærminger*. Dette gjelder både beskrivelser av majoritetens flyttemønstre til og fra områder med høy andel innvandrere og drøfting av årsaksforholdene som ligger bak disse flyttingene. Når folks nærområder endres og majoritet blir gjort til minoritet kan dette være en utfordring for befolkningen, uavhengig av bakgrunn. Dette nevnes kort under kapittel 12.3.2 og 12.4.3, men kunne med fordel vært diskutert ytterligere.

Samtidig ser IMDi at utvalget skriver at et hovedproblem med forskning på bokonsentrasjon er at den i liten grad fanger opp folks motiver for flytting, bostedsvalg og skolevalg, verken hos majoritet eller minoritet, og IMDi støtter derfor opp under utvalgets tiltak om styrket kunnskapsgrunnlag for motiver for flytting både hos majoritet og minoritet. IMDi viser her til at det i Groruddalen er dokumentert at det er ressurssterke som flytter – uavhengig av om disse har innvandrerbakgrunn eller ikke. IMDi savner en diskusjon om hvordan man kan unngå at bokonsentrasjon av innvandrere kan bidra til økt polarisering mellom innvandrerbefolkningen og majoritetsbefolkningen, og hvordan man unngår at disse prosessene bidrar til at områdene får et negativt omdømme i storsamfunnet.

#### *Kost- nytte verdi av områdesatsing*

IMDi vil supplere situasjonsbeskrivelsen når det gjelder bruk av områdesatsing som virkemiddel for å bedre levekår i utsatte byområder. Områdesatsinger er blant annet utprøvd i storbyer i Sverige, Danmark og Norge. Det er imidlertid ikke gjennomført helhetlige effektevalueringer eller kost-nytte analyser av slike satsinger når det gjelder bedring av levekår. IMDi etterlyser derfor en drøfting av områdesatsingers kost-nytte verdi, sammenliknet med kost-nytte verdien av styrking av generelle velferdstiltak for eksempel kombinert med en aktiv byutviklingspolitikk. Det er høstet en del erfaringer med områdesatsing som virkemiddel. Disse tyder på at satsingene både krever stor grad av mål- og resultatstyring, god forankring i og tett samarbeid mellom flere sektorer på lokalt og statlig nivå, samt politisk vilje til omfattende og langsiktig innsats. Erfaringene tyder også på at både top-down og bottom-up tilnærming er nødvendig, gjerne i kombinasjon, avhengig av hvilke utfordringer som skal løses.

#### **Mål**

Utvalget forlater i den innledende målsetting prinsippet om like resultater, og bruker begrepet *like muligheter*. IMDi savner en begrunnelse for dette, og vil anbefale en mer ambisiøs tilnærming. Dette bør også reflekteres i delmål.

For IMDi er det uklart hva som ligger i begrepet "felles sosiale koder" i siste delmål, og vi stiller spørsmål ved om hvorfor dette delmålet er begrenset til områder med bokonsentrasjon av innvandrere. Slik utvalget definerer integrering, er også sammenhengen mellom definisjonen av integrering og dette delmålet uklart.

#### **Strategi**

IMDi legger til grunn at utvalget mener områdesatsing der begrepet områdeløft benyttes.

IMDi vil legge til folkehelsearbeid og utvikling av lokalt organisasjonsliv under første delstrategi. Som utvalget også påpeker, ser IMDi det som sentralt at denne delstrategien omfatter hele befolkningen i utsatte boligområder, ikke bare innvandrerbefolkningen. Vi forutsetter også at aktiv næringsutvikling kan inngå i delstrategien aktiv byutvikling.

Når det gjelder siste delstrategi mener IMDi at det er uklart hvorfor utvalget påpeker at norsk skal være fellesspråk i offentlige tjenestetilbud som skole, barnehage og fritidstilbud. Det er ikke dokumentert at norsk *ikke* er fellesspråk i disse tjenestetilbudene. Der hvor IMDi har observert eksempel på bruk av annet fellesspråk i tjenestetilbudet i områder med bokonsentrasjon er dette godt begrunnet<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Bydel Alna tilbyr for eksempel ICDP-veiledning (metode for foreldreveiledning) til foreldre med pakistansk bakgrunn på urdu.

IMDi foreslår at utvikling av en egen storbypolitikk fremmes som en egen delstrategi, jf. vår supplering til utvalgets situasjonsbeskrivelse.

## **Tiltak**

### *Områdeløft for bedre levekår og sikre stedsutvikling*

IMDi støtter forslaget om *Utprøving av flere modeller for områdesatsing i ulike byer for å finne modeller som gir best levekårsloft ut fra lokale forutsetninger*. IMDi ser for seg to dimensjoner i denne utprøvingen: 1) Utprøving av eierskap i satsingene, dvs graden av lokalt vs statlig eierskap og 2) Utprøving av ulike tiltaksporteføljer basert på lokale behov.

### *Økt sosial og geografisk mobilitet*

IMDi støtter første tiltak, men vil legge til faglig kvalitet i barnehage samt erstatte begrepet *hjemmeværende kvinner* med undersysselsatte kvinner. IMDi påpeker at økt behov for skoleforberedende aktiviteter med bakgrunn i en mangfoldig brukergruppe setter høye krav til kvalitet i barnehagen, jf. våre innspill under *utdanning tiltaksområde 2 Barnehagen*. Econ Pörys rapport om hjemmeværende innvandrerkvinner viser at mange kvinner, særlig de med fluktbakgrunn, ikke er sysselsatt fordi de enten er mellom offentlige tiltak eller har gitt opp å nærme seg arbeidsmarkedet.

Når det gjelder det andre tiltaket om gode offentlige tjenestetilbud, lurer IMDi på hvorfor tiltaket fremheves under kapitlet om bokonsentrasjon. IMDi vil påpeke at tiltaket per definisjon er lovpålagt, og at det også fremheves under kapitlet om levekår. Vi imøteser imidlertid en drøfting av insentiver som støtter opp om utprøving og økt implementering både i områder med og uten bokonsentrasjon av innvandrere.

### *Byutvikling og boligpolitikk*

Utvalget foreslår at statlige finansieringsordninger (lån, tilskudd, bostøtte) må utformes slik at det er mulig for innvandrere med lav inntekt å kjøpe og leie boliger i andre områder enn områder med levekårsproblemer. IMDi vil påpeke at de statlige ordningene<sup>11</sup> allerede er utformet slik. En barriere for bedre utnyttelse av ordningene kan være forhold ved lokale regelverk eller utilsiktede effekter av lokal praksis<sup>12</sup>. IMDi foreslår alternativt å styrke lokal kompetanse om implikasjoner ved bruk og vinkling av ordningene.

Når det gjelder tiltak å *Opprettholde og eventuelt styrke kommunenes boligsosiale arbeid og bruk av Husbankens virkemidler*, imøteser IMDi en drøfting av økt mål- og resultatstyring og helhetlige tiltakskjeder i det boligsosiale arbeidet lokalt. IMDi påpeker her at særlig Oslo har vært storbruker av Husbankens virkemidler i mange år, og utvalgets egen påpekning om at utilsiktet bruk av for eksempel etableringslån kan ha bidratt til økt bokonsentrasjon av innvandrere.

---

<sup>11</sup> Jf Statlige retningslinjer for startlån kan lånet benyttes til bolig som er "rimelig og nøktern i forhold til prisnivået på stedet", og jf retningslinjer for boligtilskudd til etablering kan tilskuddet gå til "nøkterne" boliger.

<sup>12</sup> Utvalget viser til at hele 60 % av mottakere av etableringslån kjøpte bolig i drabantbyene i Oslo. IMDi vil påpeke at det å bo i drabantby i seg selv, ikke innebærer at man bor i et levekårsutsatt område da det er store interne ulikheter i opphopning av levekår innad i bydelene. I de lokale retningslinjene i Oslo, dvs byrådets fellesskriv til bydelene nr 9/2003, heter det at "Lånet skal finansiere rimelig bolig som er nøktern i forhold til areal og kostnader. Ved vurderingen av om boligen er nøktern, skal det legges vekt på husstandens størrelse og nødvendige behov. Ved vurderingen av boligens maksimalpris tas det utgangspunkt i kommunens statistikk over gjennomsnittspris for tilsvarende type bolig i Oslo generelt..."

IMDi støtter utvalgets forslag om å *Påvirke bykommunene til i størst mulig grad å ha en geografisk spredning i anskaffelse av kommunale boliger. Kommunal boligpolitikk må legge vekt på å bygge og spre kommunale boliger bedre, og unngå at slike boliger i for stor grad legges til utsatte byområder.* IMDi vil her legge til at Oslo allerede i 2001 vedtok spredning av den kommunale boligmassen (bystyresak 78/01). IMDi vil derfor legge til at vi med påvirkning forutsetter statlige incentiver som belønner en spredning av boligmassen, da forstått som kommunalt disponerte, og ikke nødvendigvis eide, boliger.

Utvalget foreslår en kommunal oppfølgingsordning for innvandrere og andre leietakere i kommunale boliger for å sikre at alle får tilgang til å eie eller leie egen bolig. IMDi vil påpeke at slike oppfølgingstjenester allerede eksisterer i mange storbyer, men at de kan bære preg av å være prosjektrettet og/eller underfinansiert. IMDi imøteser en drøfting av om booppfølging av vanskeligstilte med behov, uavhengig av bakgrunn og om de bor i kommunal bolig eller ikke, kan bli en rettighet innenfor lov om sosiale tjenester.

I tillegg til ovennevnte tiltak vil IMDi foreslå økt boligbygging i pressområdene, og at disse boligene bør være tilpasset ulike inntektsgrupper. Dette på bakgrunn av at problemstillingene fordrer at kommunene legger til rette for økt boligutbygging og varierte boligtilbud på en måte som motvirker uønsket bokonsentrasjon.

#### *Kunnskapsbehov*

Utvalget foreslår to tiltak med monitorering for å følge med på områder med bokonsentrasjon. Det er viktig at monitoreringen som foreslås i disse to tiltakene følges opp med forskning som utforsker bakenforliggende årsaker til utviklingen, både på struktur – og individnivå. Monitorering i seg selv gir ikke svar på årsaker til adferd.

Videre foreslår utvalget å *Styrke kunnskapsgrunnlaget om motiver for flytting, bostedsvalg og skolevalg, både i minoritets- og majoritetsbefolkningen.* Dette støtter IMDi. Vi vil også påpeke at IMDi er i ferd med å styrke kunnskapsgrunnlaget om innvandreres preferanser for valg av bosted i norske distriktskommuner. Selv om studien ikke ser på områder med høy bokonsentrasjon, så vil prosjektet likevel fremskaffe kunnskap om hvilke faktorer som påvirker den enkeltes valg av bosted. Prosjektet er forventet å ferdigstilles i februar 2012.