



## Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene

et regjeringsoppnevnt rådgivende organ

---

Statsministerens kontor  
Postboks 8001, Dep  
0030 Oslo

Deres ref: 2003/01022/MS/aa  
Vår ref: 03/158-2  
Dato: fredag, 7. mai 2004

### Hørings svar:

#### Makt og demokratiutredningen - høring

*Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene* inviteres til høringsprosessen fra Statsministerens Kontor i brev datert 1. desember 2003. I høringsbrevet bes høringsinstansene om:

- Å gi en vurdering av i hvilken grad den beskrivelsen som maktutredning gir av utvikling og situasjon knyttet til makt- og demokratiforhold i samfunnet oppfattes som faktisk riktig og fyllestgjørende
- Å gi en vurdering av i hvilken grad utviklingen og situasjonen knyttet til makt- og demokratiforhold er positiv eller negativ ut fra et overordnet mål om et bedre samfunn
- Å vurdere hvorvidt makt- og demokratiforholdene bør endres, og eventuelt komme med forslag til hvordan dette kan/bør gjøres

I hørings svaret vil Kontaktutvalget ta utgangspunkt i NOU'en men kommenterer også grunnlaget for NOU'en; sluttboken fra maktutredningen: *Makten og demokratiet*. Høringsuttalelsen vil kun omhandle *Kapittel 9 Det nye klassesamfunnet*.

### 1. Generell kommentar

NOU 2003:19 *Makt og demokrati* omhandler maktforholdene i Norge. Denne NOU'en bygger på sluttboken fra Makt- og demokratiutredning.

I kapittel 12 i sluttboken *Makten og demokratiet* fra maktutredningen under overskriften *Minoritetshierarkiet og offentligheten*, skriver forfatterne (s.182) at

**”...I den grad makt i det norske samfunnet avhenger av adgang til sentrale arenaer, språklig kompetanse, evne til å definere situasjonen og gjøre seg gjeldende – er minoritetene kollektivt underlegne...”**

Dermed skulle grunnlaget for studiet av makten til etniske minoriteter være lagt, og man forventer med det utgangspunktet at gruppen av forskere undersøker minoritetenes makt langs de nevnte dimensjonene. Dette er ikke gjort. Av 10 sider om minoriteter er de ”nye” minoritetene viet 1,5 side (i sluttboken). Undersøkelser som ligger til grunn for disse sidene er i stor grad teoretiske utlegninger og i liten grad deskriptive og drøftende. Det virker som om maktutredningen ikke har funnet undersøkelser, eller foretatt noen nye empiriske undersøkelser, av de nye etniske minoritetene, for å avdekke deres makt i det norske samfunnet, langs dimensjonene nevnt ovenfor.

Det ligger for øvrig i sakens natur at minoriteter er i en form for avmaktssituasjon, men Kontaktutvalget mener at analysen er overfladisk og ufullstendig. Utredningen gir et statisk bilde og den har ikke sett på tilpasningsprosessen over et lengre tidsperspektiv. **Det er viktig med en nyansert analyse for å identifisere faktorene som bidrar til, eller hindrer innvandrere økt innflytelse i samfunnet. Bare hvis dette er gjort er det mulig å skape tiltak som kan støtte positive tendenser eller fjerne eventuelle barrierer til makt.**

## **2. Er utredningen faktisk riktig og fyldestgjørende?**

En hovedtanke i utredningen (NOU 19:2003), når det gjelder etniske minoriteter, er (s. 41) at ”innvandrerbefolkningen er i ferd med å bli en ny underklasse i Norge”. Påstanden er ikke ny. Den har vært fremmet tidligere. Siden maktutredningen var omfattende og NOU’en er en oppsummering av dette, så lette Kontaktutvalget med stor interesse i det underliggende materialet (om nye minoriteter) for å finne grunnlaget for en slik konklusjon. Dette materialet var for det første veldig tynt. For det andre var det utført få empiriske undersøkelser som kunne underbygge hovedkonklusjonen.

Den ene undersøkelsen er en gjenbruk av tidligere data og viser maktforholdene på fire arbeidsplasser der det arbeider mange etniske minoriteter. Konklusjonene i undersøkelsen utført av Rogstad blir kommentert av ham selv på følgende måte: ”...Det er imidlertid usikkert hvor generelt dette funnet er” (s.105 i boka). Likevel blir dette brukt i maktutredningen til å beskrive de nye minoritetene som en ”etnisk fragmentert underklasse” (s.43 i utredningen), noe som mildt sagt er tankevekkende. Det virker som om grunnlaget for konklusjonene er mangelfulle.

**Kontaktutvalget tviler ikke nødvendigvis på at konklusjonene *kan* være riktige, men de undersøkelser som er utført av maktutredningen, kan ikke brukes som belegg for disse konklusjonene. Dermed framstår beskrivelsene mer som syensing enn som påstander som er vitenskapelig underbygget.**

**Kontaktutvalget savner en omfattende og grundig analyse som går i dybden og avdekker hvor stor eller liten makt de nye minoritetene har i det norske samfunnet. Ikke minst savner Kontaktutvalget de positive bidragene og impulsene som innvandringen tross alt har ført med seg og implikasjonene av disse bidragene og impulsene. Videre synes Kontaktutvalget at utredningen er mangelfull og har et negativ fokus. Helt konkret synes vi at maktutredningen burde undersøkt forhold langs følgende dimensjonene:**

### **Minoritetenes deltagelse i politiske prosesser**

Det kan sies at å artikulere politiske ønsker/krav er et første mulig steg i retning av en endring av samfunnet til det bedre. En endring av samfunnet til det bedre blir vanskelig hvis

kravet eller ønsket, om endring av retningen ikke engang blir formulert. Utredningen burde avdekket følgende:

- **hvorvidt makt er nødvendig for å formulere politiske ønsker/krav.** I så fall må man være klar på hva slags makt som er nødvendig for dette. Ikke minst må det gå fram hvorvidt det finnes måter å artikulere krav på som gjør gjennomslag lettere. I den forbindelse ville det vært viktig å undersøke om de nye minoritetene har denne evnen eller ikke.
- **De nye minoritetenes deltagelse i valg.** I den forbindelse kunne det vært en idé å drøfte hvilke faktorer som fører til høyere valgdeltakelse. En hypotese kunne vært at botid er avgjørende for høy valgdeltakelse, eller om utdanning også er en viktig faktor for høy valgdeltakelse.
- **Om deltagelse i arbeidsmarkedet.** Fører det til høyere valgdeltakelse? Når det gjelder de som faller utenfor arbeidsmarkedet: føler seg hjelpeløse eller har de fremdeles håp om bedre tider?
- **Hvorvidt organisasjoner som er drevet av og arbeider for minoriteter er høringsinstanser i saker som angår dem.** Det burde vært avdekket om de deltar i disse høringene og hvorvidt deres synspunkt blir vektlagt og påvirker det endelige resultatet. Det kunne også vært en idé å undersøke om Stortinget inviterer disse organisasjonene til høringer der det er naturlig at de deltar, og om dette skjer i større eller i mindre grad sammenlignet med andre sammenlignbare organisasjoner.
- **Om disse organisasjonene har en så god og solid økonomi at de faktisk kan delta med arbeidskraft på dette området, det vil si: har de heltidsansatte, og mottar de offentlig finansiering for disse stillingene?**
- **Om økonomisk tilstand er et hinder for påvirkning på den offentlige politikken,** og hvilke virkning det får at organisasjoner eventuelt ikke får offentlig støtte og dermed ikke har påvirkningskraft på den politikken som til enhver tid utformes, samt hvordan disse organisasjonene skiller seg ut på disse områdene fra andre sammenlignbare organisasjoner.
- **Hvordan folkevalgte organ er sammensatt der det eksempelvis bor mange etniske minoriteter.** En idé kunne vært å se denne sammensetningen over tid for å avdekke om deltagelsen i politiske folkevalgte organ er økende eller minkende. Og hvorvidt andelen spiller andelen velgere i det området.
- **Om de folkevalgte etniske minoritetene oppfatter seg som talerør for minoritetene,** eller som talerør for partiet, og om de er å betrakte som stemmekveg for partiene, eller om de faktisk klarer å endre sitt partis eventuelle synspunkt i den retning som de ønsker i saker som er viktige for ”deres” velgere.
- **Om etniske minoriteter i politiske partier,** i like stor grad som etniske nordmenn, gjør karriere i partiet og på den måten blir satt pris på av partiet eller ikke. Kontaktutvalgets poeng her er at det finnes et vell av interessante problemstillinger som man kunne og burde drøftet, ut fra et ønske om å avdekke hvor mye makt minoritetsrepresentantene har, og hvordan disse skiller seg ut fra andre folkevalgte.

### Deltagelse i arbeidsmarked

**Kontaktutvalget etterlyser kvalitative undersøkelser om forholdene i arbeidsmarkedet for etniske minoriteter.** Hvilke stillinger de har, hvordan de kommer ut lønsmessig og i hvilke typer bransjer/ bedrifter de arbeider i, burde vært gjenstand for undersøkelse, samt hvor stor andel som ikke har klart å bli integrert i arbeidsmarkedet, og hva det i så fall skyldes. Statistisk er dette data som er lett tilgjengelig og som åpenbart burde vært inkludert i utredningen for å gi et godt bilde av situasjonen.

- Det burde vært undersøkt om det er de samme arbeidstakerne som står utenfor arbeidslivet over en lengre perioder og hvilke implikasjoner dette har for nettopp disse individene og deres anledning til å påvirke samfunnet. Det kunne også vært interessant å undersøke om det er stort skille mellom kvinner og menn når det gjelder sannsynligheten for å være i arbeid, samt hvordan deltagelse i arbeidslivet påvirker muligheten for makt i samfunnet ved å påvirke klubben/fagforeningen til å sette viktige saker på dagsorden i samfunnet.
- Det kunne også vært interessant og se på selvsysseletting blant personer med innvandrerbakgrunn. Det er ingen hemmelighet at mange med innvandrerbakgrunn har valgt å bli selvstendig næringsdrivende innenfor bransjer som restaurant, detaljhandel, renhold etc.
- Det kunne vært interessant å vite noe andelen som velger å begynne for seg selv og årsaken til det. Gjør de det for å realisere seg selv og sine drømmer eller fordi de ikke klarer å få seg en jobb? Og hvor mange personer de kanskje sysseletter i sin bedrift. Selvsysseletting er en interessant trend og vi synes at dette perspektivet mangler i utredningen.
- Det kunne det vært interessant å drøfte om (høyere) utdanning påvirker muligheten for å få arbeid.
- Det kunne også vært interessant å undersøke om etniske minoriteter deltar i bedriftsdemokratiet, om de deltar i valg av tillitsvalgt og om de også selv innehar verv som tillitsvalgt, samt hvordan fagforeningene behandler/inkluderer etniske minoriteter. Blir fagforeningene påvirket av etniske minoriteter i forstand av å kanskje få endret fokus på problemstillinger som er viktige for disse arbeidstakerne? Hvis det ikke skjer, hva er følgene av dette (både for minoritetene og for fagforeningen/bedriften)? Får eventuelt fagforeningen mindre gjennomslagskraft ved at de mister medlemmer som følge av å ikke inkludere etniske minoriteter?

Som skissert i avsnittene ovenfor er det også her mulig å lansere et vell av spennende undersøkelser for å avdekke makten til minoritetene. Kontaktutvalget finner det meget kritikkverdige at dette ikke har vært gjort.

### **Deltagelse i utdanning**

Utdanning er en forutsetning for økonomisk og sosial vekst. Det kan sies mye om verdien og viktigheten av høyere utdanning – man tilegner seg en unik kompetanse innen språk, kultur og samfunnsforhold til uvurderlig nytte både for det enkelte individ og samfunnet som helhet. En lik mulighet for alle til å ta utdanning er en grunnleggende forutsetning for et rettferdig og godt samfunn. Det er også den beste strategien for å utnytte ressursene på den beste måten. For å gi et troverdig bilde av innvandrernes makt i det norske samfunnet burde utredningen drøftet tilgangen på utdanning og hvordan forholdene i skolen er for etniske minoriteter. Hvordan ligger de an, språklig og faglig? Oppnår de like gode resultater som etniske nordmenn? Gjennomfører de skolen i like stor grad som etnisk norske elever? Hvis ikke, hvorfor? Fortsetter de på høyere utdanning eller faller de fra? I så fall, hvorfor faller de fra/utdanner de seg ikke videre? Er tilgangen til høyere utdanning lik for minoritetsgrupper sammenlignet med etnisk norske studenter? Hvilke typer høyere utdanning velger de? Hvilke forhold påvirker minoritetenes valg av høyere utdanning? Får de jobber på lik linje med sine (etnisk norske) studiekamerater når de er ferdige utdannet? Hvilke implikasjoner har det at de eventuelt ikke vil utdanne seg videre? Og et avgjørende spørsmål som også bør besvares i forhold til alle disse er hvordan er disse personenes atferd er sammenlignet med etnisk norske studenter? Hva bør myndighetene gjøre for å eventuelt endre dette?

**Det finnes en del undersøkelser på dette feltet. Kontaktutvalget er overrasket over at undersøkelsene ikke er omtalt i utredningen.**

### **Den økonomiske situasjonen**

Kontaktutvalget mener videre at i et maktperspektiv, kan det være interessant å undersøke hvor stor rolle økonomiske ressurser spiller for å artikulere og fremme politiske krav, samt få de gjennomført. Når man skal vurdere om de nye minoritetene har makt i det norske samfunnet, kan det være en idé å undersøke om hvorvidt de har finansiell styrke til å påvirke beslutninger eller ikke. Det interessante er selvfølgelig å analysere om disse skiller seg ut fra etniske nordmenns evne til å påvirke beslutninger. Én problemstilling kan være å ha en formening om hvordan man kan styrke minoriteters finansielle evne nettopp for å kunne bli hørt og eventuelt påvirke beslutninger i samfunnet, hvis det viser seg at deres finansielle situasjon er dårligere enn etniske nordmenns. Det ville ha vært interessant om maktutredningen hadde drøftet implikasjoner av en ”vaktbikkje”-ordning.

### **Justissektoren**

Et av de områdene som ikke er dekket i maktutredningen er forholdene i justissektoren. Det er et retts- og demokratiprinsipp at en forbryter skal dømmes av likemenn. Dette prinsippet ser ikke ut til å gjelde når den tiltalte har innvandrerbakgrunn. Det er ikke mange jury-medlemmer som har en annen bakgrunn enn etnisk norsk. Etter Kontaktutvalgets syn er det et demokrati- og maktproblem at en tiltalt dømmes av andre som kanskje ikke helt klarer å sette seg inn i vedkommendes situasjon og/eller tankegang. Den problemstillingen ser ikke ut til å ha blitt behandlet av maktutredningen.

## **3. Er situasjonen og utviklingen knyttet til makt- og demokratiforhold positiv eller negativ ut fra et overordnet mål om et bedre samfunn?**

I et velfungerende demokrati er det viktig at alle syn på samfunnsutviklingen kommer fram. Det er liten tvil om at enkelte grupper og interesser har stor finansiell styrke og således evner å sette dagsorden og påvirke beslutninger. Blant annet skjer dette ved lobbyvirksomhet overfor Stortinget om saker som er under behandling. Spørsmålet er om dette er en heldig praksis (utvikling).

**Med dette mener Kontaktutvalget å si at hvis sterke interesser klarer å påvirke beslutninger i sin favør, så ligger det i kortene at noen blir skadelidende, ikke minst fordi Stortinget i stor grad har som jobb å dele ut samfunnskaken. Et samfunn der de svakeste ikke blir hørt, også fordi de mangler finansielle ressurser, skaper et urettferdig samfunn. Det kan tenkes at nettopp de interesser som ikke evner å rope høyt og påvirke dagsorden og beslutninger, er de som i størst grad har behov for spesielle tiltak og støtte fra samfunnets side, tiltak som vil føre til at de kanskje får en hverdag som er litt mindre tornefull enn den de faktisk har. Det er i dette lyset en må vurdere om makt- og demokratiforholdene bør endres.**

Et moment det er viktig å ha i bakhodet er at til tross for at maktutredningen, etter Kontaktutvalgets syn, er mangelfull så vet vi allerede en del fra statistikk og andre undersøkelser gjennom de siste 20-30 årene. En undersøkelse som ble publisert nylig, utført av Liv Anne Støren (NIFU), om etniske minoriteter og utdanning, viser at etniske minoriteter som fullførte høyere utdanning i Norge, fremdeles ikke fikk jobb, ett år etter endt utdanning. Dette til tross for at de ikke hadde problemer med verken språk eller fag. Det gir signaler om at arbeidsgivere ikke vil ansette etniske minoriteter uavhengig av om de kan norsk og sitt fag

eller ikke. De foretrekker hvite etniske nordmenn. Denne diskrimineringen er meget farlig, ikke minst for samfunnet.

Minoritetsstudenter som i disse tider blir ferdig utdannet ved utdanningsinstitusjoner i Norge, er den første generasjonen som har tatt hele sin utdanning i Norge og således er like flinke i norsk og sitt fag, som andre kandidater. Hvis denne gruppen ikke lykkes på arbeidsmarkedet, vil det føre til problemer for de som kommer etter. Det er lett å argumentere *mot* nytten av høyere utdanning hvis en ser at ens egen far og mor, til tross for høyere utdanning ervervet i Norge, ikke klarer å få relevante jobber og gjøre karriere. I minoritetsmiljøene har mange alltid argumentert for at høy utdanning er en sikker vei til suksess og materiell velstand. Hvis barna ser at ens foreldre ikke oppnår suksess og materiell velstand fordi de er ikke-norske, så motiverer dette ikke til å ta høyere utdanning selv. For en 16-åring på terskelen til voksenlivet som ser at utdanning ikke fører til et bedre liv, kan valget bli farlig enkelt. Hvorfor skal en 16-åring bruke 10 år til på skolen for å ende i køen av arbeidsledige eller som arbeider i et lavstatusyrke? **For samfunnet er det avgjørende at denne generasjonen ikke mislykkes. Hvis denne generasjonen mislykkes på grunn av diskriminering i samfunnet så vil det i hvertfall skape den underklassen maktutredningen mener er et faktum allerede.**

En vel så viktig side av diskrimineringen er den følelse av avmakt man føler når man til tross for gode faglige resultater likevel ikke får jobb og dermed føler at samfunnet holder en utenfor. En annen og langt viktigere konsekvens av dette er at en slik situasjon reproducerer ulikhet. En reproduksjon av ulikhet over lang tid har kimen i seg til dype og langvarige konfliktfylte situasjoner. Ikke minst vil en slik reproduksjon av ulikhet hindre integrering av etniske minoriteter i Norge.

**Kontaktutvalget savner en mer grundig analyse av etnisk diskriminering, både den strukturelle utført av institusjoner og den personlige utført av individer, og dens betydning for etniske minoriteters stilling i det norske samfunnet. Diskriminering er en viktig faktor/mekanisme som holder innvandrere og deres etterkommere i en (potensiell) avmaktssituasjon.**

**Kontaktutvalget mener at maktutredningen burde synliggjort implikasjonene av slike prosesser og mekanismer.**

#### **4. Bør makt- og demokratiforholdene endres og hvordan bør det skje?**

Det er ikke enkelt å komme med forslag til hvordan makt- og demokratiforholdene bør endres, ikke minst fordi Kontaktutvalget føler at utredningen, når det gjelder minoritetene, er mangelfull og ufullstendig. For å komme med forslag til endringer som er virkningsfulle, er det nødvendig med flere opplysninger og mer informasjon om de faktiske forholdene i Norge. I den sammenheng bør det muligens initieres en helhetlig undersøkelse om innvandrere som tar for seg alle aspekter ved innvandring og minoriteter. Den kan følge disposisjonen skissert under punkt 2.

**Kontaktutvalget mener at det er helt sentralt å styrke minoritetsungdommenes muligheter til å ta en utdanning. Dette vil stimulere til og fremme likestilling mellom storsamfunnet og minoritetene. Kontaktutvalget savner en mer helhetlig satsning på utdanning for barn og unge med minoritets bakgrunn, og er spesielt opptatt av overgangen fra videregående skole til høyere utdanning. Videre mener Kontaktutvalget at staten bør ta et spesielt ansvar for å integrere flerkulturelle individer i arbeidsmarkedet. Det er meget opprørende at staten faktisk er den verste til å ansette flerkulturelle individer. Dette kom klart og tydelig fram i en undersøkelse utført av Liv**

Anne Støren, i regi av NIFU, og som ble omtalt i en artikkel i Dagsavisen 22. april 2004 (s. 14).

Staten bør lage praksisplasser i alle sine avdelinger over en viss størrelse. Slike plasser bør forbeholdes minoriteter (med relevant kompetanse). Praksisplassen bør fungere som springbrett til ordinære stillinger. Dette vil føre til at nyutdannede kan få en reell sjanse til å bli integrert i et arbeidsmarked som til nå har vegret seg mot personer med innvandrerbakgrunn. På den måten får minoritetspersoner tilegnet seg verdifull kompetanse og referanser. Det vil sannsynligvis føre til raskere integrering i det ordinære arbeidsmarkedet og videre at de som kommer etter dem, vil se nytten av å ta en høyere utdanning og slik sett få en sjanse til suksess og materiell velstand. Man kan starte med dette særdeles viktige tiltaket. Deretter kan man utrede de andre sidene av det flerkulturelle samfunnet. Kontaktutvalget kan så kommentere endringsforslagene når man vet noe mer håndfast.

Med hilsen



Rita Kumar

Leder – Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene

Asghar Ali  
Saksbehandler